

**FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA - FACCAT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO**

**A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL NO CONSELHO REGIONAL DE
DESENVOLVIMENTO SERRA DO RIO GRANDE DO SUL**

BEATRIZ BARRETO MACHADO ATHANASIO

TAQUARA

2015

BEATRIZ BARRETO MACHADO ATHANASIO

**A PERCEÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL NO CONSELHO REGIONAL DE
DESENVOLVIMENTO SERRA DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado, sob a orientação do Professor Doutor Roberto Tadeu Ramos Morais, ao Curso de Pós Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara/RS como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional.

TAQUARA

2015

*Dedico este trabalho ao meu amor maior, que
encanta meus dias ... meu sol, minha lua,
minha filha Luana!*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me dar forças ao longo desta caminhada; de tantos percalços.

A todos os professores da FACCAT quando da minha graduação, no MBA e agora no Mestrado em Desenvolvimento Regional, que contribuíram decisivamente para a minha formação acadêmica ‘faccateana’ e pessoal.

À Direção e funcionários da FACCAT que traduzem de fato os valores desta Instituição de cunho comunitária da qual faço parte com muito orgulho... DNA FACCAT!

Aos atores sociais representativos para esta pesquisa, que colaboraram através do fornecimento de informações.

À querida amiga Andressa, pelas conversas, pela troca de conhecimento, por sempre estar disponível para esclarecer minhas dúvidas; pela alegria da convivência, pela amizade que nos une.

A colega de mestrado e de vida Daniela Crippa pelas transformações inúmeras que passamos juntas, pelas conversas de horas pelo telefone, por *whatsapp*, pelas risadas, pelas angústias compartilhadas, pela ansiedade vivenciada ao longo desta jornada.

Ao Professor Paulo Roberto de Aguiar Von Mengden pela atenção, apoio e inúmeras informações de grande valia.

Ao Professor e amigo João Carlos Bugs que despendeu horas do seu tempo para me ouvir falar do ante-projeto do mestrado, do projeto, dos artigos, da dissertação... da vida!

Ao Professor Dr. Roberto Tadeu Ramos Morais, meu ‘eterno’ orientador que acreditou no meu potencial, que me incentivou e dividiu comigo, generosamente, seus conhecimentos fazendo com que ampliasse meu campo de visão.

À amiga Andreia Lopes... que acompanhou esta trajetória e me deu muitas força em momentos cruciais quando da finalização desta dissertação.

À Xuxinha, que, na turbulenta trajetória, foi leal e companheira... doce companhia!

Ao Marcelo Bender, pai de minha filha, que considero um grande amigo... pessoa singular, a pessoa mais leal e sincera que conheci ... Levo comigo, na memória, “todos” que fomos sempre um para o outro e só nós... ao longo de quase três décadas de convivência, de um amor verdadeiro.

À minha “uber” amiga e irmã Zaira, que, desde o início desta jornada, me ouviu, aconselhou e nas minhas ausências esteve sempre presente na vida de minha filha.

Ao 'moreno' Maximilianus Pinent ... Max, meu namorado, que amo muito ... pessoa dinâmica, audaz, de atitude, ... de muitas "vidas", que conheci em um momento de inúmeros questionamentos, de mudanças de rumo ... que me fez e me faz repensar valores, que transformou meu "olhar de mundo", que divide comigo momentos de estudo, de trabalho, ... que me leva deliciosamente, sem aviso, a lugares incertos, encantadores... inusitados e assim me faz sentir a liberdade e a leveza que deve ser a vida e o amor! Obrigada, meu amor, por todas as fascinantes e encantadoras descobertas, dia após dia e por me incentivar, sempre, incansavelmente! Sem você seria impossível "terminar"! MUITO OBRIGADA!

Aos meus pais, Luiz e Ruth Athanasio que me apoiaram, me incentivaram e me proporcionaram estudar e estudar e estudar sempre ... dando segurança aos meus passos e possibilitando, com isso, meu crescimento pessoal e profissional.

Em especial a pessoa mais apaixonante e importante da minha vida, meu amor maior ... àquela na qual confio, àquela que está sempre comigo em qualquer momento, a qualquer hora e em qualquer lugar... que dá sentido à minha existência, que me motiva, que de fato me faz sentir, dia a dia, o valor das minhas escolhas ... minha linda e doce filha Luana Athanasio Bender que amo infinitamente!

Muito obrigada!

“Toda reforma interior e toda mudança para melhor dependem exclusivamente da aplicação do nosso próprio esforço” (KANT, Immanuel, 1799).

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a percepção dos atores sociais na construção do planejamento estratégico regional, através da proposição da gestão democrática e participativa, com fim de promover o desenvolvimento no território do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul. Como forma de aprofundar o estudo buscou-se: a) identificar os mecanismos de participação popular efetivamente utilizados pelos atores sociais para a construção do planejamento estratégico regional quando da representação, da negociação e da articulação destes; b) descrever a percepção dos atores sociais quanto a gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico regional e c) descrever como ocorre a articulação dos atores sociais no processo de construção do planejamento estratégico regional utilizando como principais autores na revisão da literatura Boisier (1996), Putnam (1996), Bandeira (2007), Sen (2010); Siedenberg (2011), Büttendbender e Allenbrandt (2011) e Morais (2012). A pesquisa, quanto aos objetivos foi exploratória e descritiva e, quanto aos procedimentos técnicos, um estudo de caso e bibliográfica. A abordagem do problema foi qualitativa e quantitativa. A pesquisa foi realizada através de entrevista semiestruturada e dois questionários: um questionário aberto e um questionário fechado para uma amostra não probabilística. A análise dos dados obtidos na entrevista semiestruturada e no questionário aberto, de cunho qualitativo, foi feito através de análise interpretativa e a análise dos dados obtidos no questionário fechado, de cunho quantitativo, foi realizada utilizando-se da Escala Likert e mensurada através de estatística descritiva utilizando-se do *software* Sphnix. Através dos resultados da pesquisa foi possível extrair a percepção dos atores sociais com relação a gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico do COREDE Serra onde se evidenciou que há o reconhecimento da lisura no processo; o reconhecimento que o processo teve a publicidade devida; e, que ainda, há concordância com a ideologia de crescimento e desenvolvimento regional. Conclui-se dentro desta concepção que a visão dos atores sociais é que tanto a construção como a gestão do planejamento estratégico suscita uma verticalização, mas diga-se, muito mais por omissão de atores sociais importantes ao processo. Mesmo sendo oportuno mais espaços para debates das prioridades para garantir maior adesão das lideranças locais e da própria comunidade em sua construção, foi pautado pela transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região, observando ainda a visão, a vocação e os valores da mesma.

Palavras-chave: Gestão democrática; Participação popular; Planejamento estratégico.

ABSTRACT

This research aims to analyze the perception of social actors in the construction of regional strategic planning, by proposing democratic and participatory management, to promote development on the territory of the Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul. In order to deepen the study sought to: a) identify the public participation mechanisms used effectively by stakeholders to build the regional strategic planning in the representation, negotiation and articulation; b) describe the perception of social actors as the democratic and participatory management in the construction of regional strategic planning and c) describe how does the articulation of social actors in the regional strategic planning construction process using as main authors in the review Boisier (1996) , Putnam (1996), Bandeira (2007), Sen (2010); Siedenberg (2011), and Büttendener Allenbrandt (2011) and Morais (2012). The survey, of the aims was exploratory and descriptive, and on the technical procedures, a case study and literature. The approach to the problem was qualitative and quantitative. The survey was conducted through semi-structured interviews and two questionnaires: an open questionnaire and a questionnaire closed for a non-probabilistic sample. The analysis of data obtained from semi-structured interviews and open questionnaire, qualitative nature, was made through interpretative analysis and the analysis of data obtained in the enclosed questionnaire, quantitative shape, was performed using the Likert Scale and measured through statistical descriptive Sphnix using the software. Through the survey results was possible to extract the perception of social actors with respect to democratic and participatory management in the construction of strategic planning COREDE Serra it was evident that there is recognition of fairness in the process; the recognition that the process had reasonable notice; and, still, there is agreement with the growth ideology and regional development. It follows that within this conception that the view of stakeholders is that both the construction and management of strategic planning consisted prompting a vertical, but it must be said, much more by the omission of important social actors in the process. Even though opportune more spaces for discussion of priorities to ensure greater adherence of local leaders and the community in its construction, it was based on transparency in presenting the objectives, needs and priorities of the region, still watching the vision, vocation and values of the same.

Keywords: *Democratic management; Popular participation; Strategic planning.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.	18
Figura 2 - Iniciativas de Desenvolvimento Regional	30
Figura 3 – Classificação segundo a Escala Likert	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Fundação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.	17
Quadro 2 – Instâncias e Mecanismos de Participação Social.....	28
Quadro 3 - Diferenças significativas entre os planejamentos estratégicos público e privado..	43
Quadro 4 - Mecanismos de Participação popular no Brasil.	51
Quadro 5 - Municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra.....	54
Quadro 6 - Correlação entre os questionamentos e os objetivos específicos da pesquisa.....	58
Quadro 7 - Análise dos atores sociais.....	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores COREDE Serra / Estado do Rio Grande do Sul.	55
Tabela 2 - Percentual de respondentes quando da entrevista semiestruturada e questionário aberto.	56
Tabela 3 – Percentual de respondentes quando do questionário fechado.	57
Tabela 4 – Atores sociais participantes.	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Análise dos atores sociais - Escala Likert.	68
--------------------------------------------------------------	----

LISTA DE SIGLAS

- ACI** - Associações Comerciais e Industriais
- CDL** - Câmara de Dirigentes Lojistas
- COMUDE** - Conselho Municipal de Desenvolvimento
- COREDE** - Conselho Regional de Desenvolvimento
- EMATER** - Associação de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
- FAO** - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FEE** - Fundação de Economia e Estatística
- FMI** - Fundo Monetário Internacional
- FSM** - Fórum Social Mundial
- IDESE** - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
- IPMF** - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
- ONG** - Organizações Não Governamentais
- ONU** - Organizações das Nações Unidas
- OP** - Orçamento Participativo
- PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento
- PE** – Planejamento Estratégico
- PEM** - Planejamento Estratégico Municipal
- PES** - Planejamento Estratégico Situacional
- PIB** - Produto Interno Bruto
- PIS** - Plano de Investimentos e Serviços
- PND** - Plano Nacional de Desenvolvimento
- PNPS** - Política Nacional de Participação Social
- PPA** - Plano Plurianual
- SALTE** - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
- SEPLAG** - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
- SEPLAN** - Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional
- SNPS** - Sistema Nacional de Participação Social
- SWOT** - *Strengths* (forças); *Weaknesses* (fraquezas); *Opportunities* (oportunidades); *Threats* (ameaças).
- URV** - Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1	Desenvolvimento Regional: uma nova abordagem na implementação de políticas regionais.	22
2.1.1	Evolução histórica e conceitos.	22
2.1.2	Espaço, Região e Território.	24
2.1.3	As perspectivas endógena e exógena do Desenvolvimento Regional.....	26
2.1.4	As novas Institucionalidades democráticas e o Desenvolvimento Regional.....	28
2.2	Planejamento Estratégico Regional e Territorial do Desenvolvimento: história, métodos e políticas.	34
2.2.1	Planejamento Estratégico Regional e Territorial.....	34
2.2.2	O planejamento estratégico governamental no contexto sócio-político brasileiro...	37
2.2.3	Os métodos de Planejamento Estratégico.....	42
2.3	Gestão Democrática com Participação Popular.	46
2.3.1	A participação Social e a Gestão Pública.	46
2.3.2	Mecanismos de Participação e Controle Social.....	50
2.3.3	Participação Popular como modelo de Gestão Democrática.....	51
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	54
3.1	Apresentação do caso COREDE SERRA	54
3.2	Métodos e Procedimentos.	55
4	A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO COREDE SERRA: ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DO RESULTADOS	59
4.1	Perfil dos atores sociais entrevistados	59
4.2	A crítica individualizada dos Atores Sociais na construção do planejamento estratégico do COREDE Serra	60
4.3	Análise induzida dos Atores Sociais na construção do planejamento estratégico do COREDE Serra.	65
5	CONCLUSÃO	70
	REFERÊNCIAS	75
	APÊNDICES	82
	ANEXOS	88

1 INTRODUÇÃO

A década de 1980 foi assinalada, no Brasil, por intensas mudanças sociais, políticas e institucionais, representação do profundo processo de democratização da gestão pública.

Nesse contexto, florescem os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil num crescente movimento de lutas pela ampliação democrática, que visavam garantir a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e do controle de recursos públicos.

Em 1988, a Constituição Federal brasileira garantiu o princípio da gestão participativa e descentralizada além de redefinir o papel do Estado nas políticas públicas, transferindo responsabilidades no denominado pacto federativo, passando do governo federal para os Estados e municípios, evidenciando sinais da luta pela democratização da gestão pública.

Na referida Carta Constitucional, o artigo 204, parágrafo II reverencia e dá o tom dos interesses que a “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, deve ser garantida por intermédio de entidades representativas, para atuarem nos processos decisórios desde a formulação ao controle de políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal da gestão administrativa.

Em consonância, a nova Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, oferece o fundamento legal e político à descentralização da administração pública, conforme exposto em seus artigos 167 e 168 (RIO GRANDE DO SUL, 1989):

Artigo 167: A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas. **Artigo 168.** O sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório.

Observa-se, pelo exposto, a ampliação na esfera da gestão pública de iniciativas de cooperação com a sociedade civil na formação de colegiados setoriais atribuindo capacidade representativa no planejamento da coisa pública, incluindo acesso às informações da gestão.

Desta forma, na década de 1990, se assiste a um processo de organização na gestão das políticas públicas de forma descentralizada em diversas áreas sociais como: saúde,

educação, e assistência social, com a inclusão da participação da sociedade civil, através de conselhos gestores, em suas formulações e controle.

Nesse sentido, tais conselhos passam a ser entendidos e considerados como canais de participação expressivos da emergência de uma ação pública na esfera local, caracterizado pela abertura de novos modelos de relacionamentos de governos para com a sociedade na gestão das políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2000).

A própria Constituição Estadual, por intermédio do Artigo 155, delimita os objetivos do Plano Plurianual (PPA) em descentralizar políticas sociais visando reduzir e combater desigualdades sociais e, conseqüentemente, destinar o orçamento do período de governo, quando determina que:

No plano plurianual (PPA) e no orçamento anual, as dotações relativas a investimentos, subvenções e auxílios destinadas a Municípios ou regiões terão por finalidade reduzir desigualdades regionais e serão definidas com base em critérios demográficos, territoriais, econômicos e sociais, nos termos da lei.

Assim, o governo do Estado do Rio Grande do Sul na administração Alceu Collares (1991-1994), convidou as comunidades regionais a se organizar para constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), abrindo novos canais de comunicação relacionados diretamente com a cúpula central do governo, possibilitando deliberar sobre propostas de interesse de suas localidades, desde a formulação à implementação de iniciativas com fins de promover o desenvolvimento regional.

Os COREDES foram formalizados como entidades sem fins lucrativos e compreendidos como fóruns regionais de discussão democrática sobre estratégias, políticas e ações visando o desenvolvimento regional. Tem como objetivos: a) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, b) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região, c) a melhoria da qualidade de vida da população, d) a distribuição equitativa da riqueza produzida, e) o estímulo à permanência do homem em sua região e (f) a preservação e recuperação do meio ambiente (COREDE PRO RS II, 2002).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento tiveram suas primeiras organizações em 1991, sendo reconhecidos legalmente pela Lei Estadual n° 10.283, de 17 de outubro de 1994, que se encontra no Anexo A e regulamentados através do Decreto n° 35.764, de 28 de dezembro de 1994, exposto no Anexo B, culminando em 2008 com a criação do 28° Conselho Regional de Desenvolvimento, conforme Quadro 1:

Quadro 1 - Fundação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

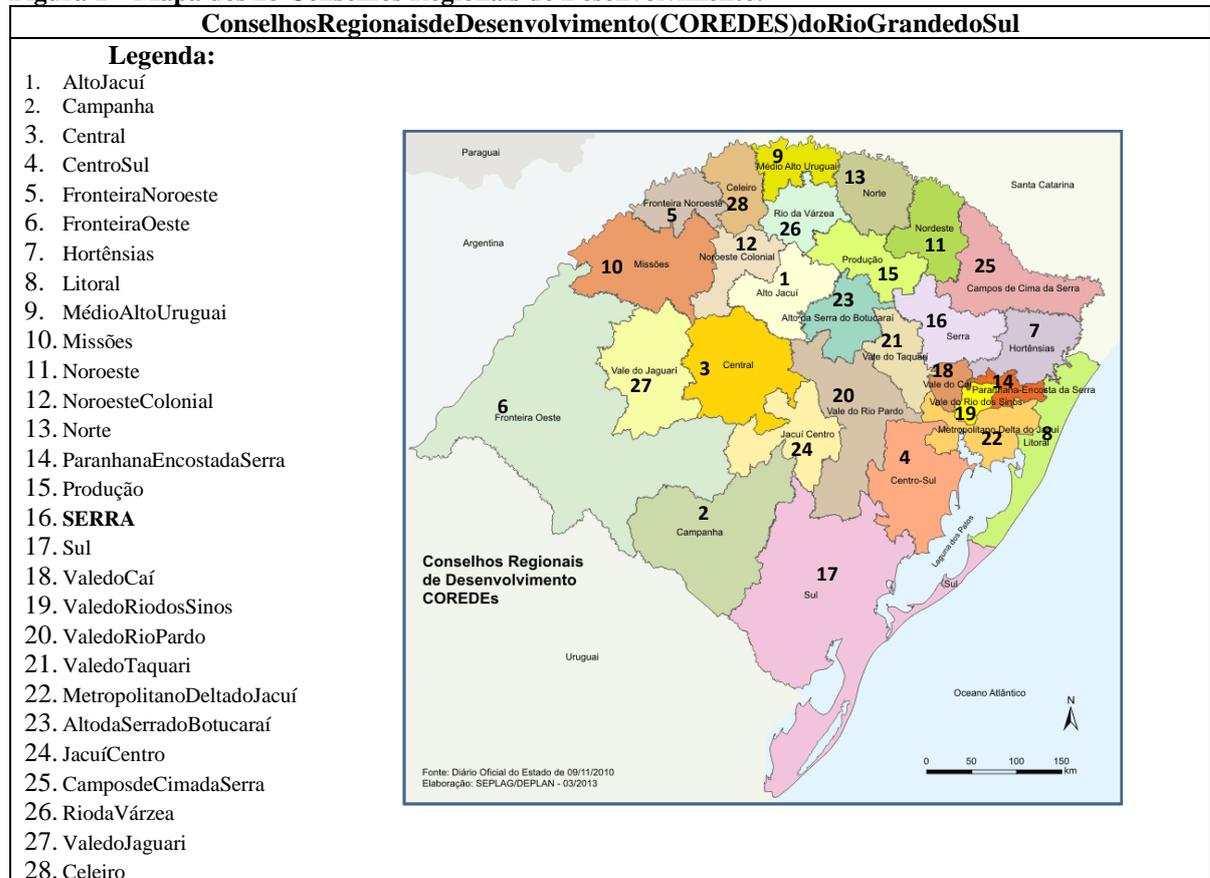
Ano	Data de Fundação	Conselho Regional de Desenvolvimento - Região	Nº de municípios
1991	14 de junho	1. Corede Central	19 municípios
		2. Corede Noroeste Colonial	11 municípios
		3. Corede Produção	21 municípios
	26 de julho	4. Corede Hortênsias	07 municípios
	03 de agosto	5. Corede Fronteira Noroeste	20 municípios
	16 de agosto	6. Corede Norte	32 municípios
	18 de agosto	7. Corede Litoral Norte	21 municípios
	30 de agosto	8. Corede Missões	25 municípios
		9. Corede Nordeste	19 municípios
	20 de setembro	10. Corede Fronteira Oeste	13 municípios
	25 de outubro	11. Corede Alto Jacuí	14 municípios
	09 de novembro	12. Corede Médio Alto Uruguai	22 municípios
	22 de novembro	13. Corede Sul	22 municípios
	05 de dezembro	14. Corede Serra	32 municípios
	19 de dezembro	15. Corede Vale do Rio Pardo	23 municípios
	20 de dezembro	16. Corede Vale do Taquari	36 municípios
17. Corede Centro Sul		17 municípios	
1992	09 de janeiro	18. Corede Vale do Caí	19 municípios
	25 de fevereiro	19. Corede Campanha	07 municípios
1993	02 de julho	20. Corede Paranhana – Encosta da Serra	10 municípios
1994	05 de julho	21. Corede Vale do Rio dos Sinos	14 municípios
1996	09 de dezembro	22. Corede Metropolitano Delta do Jacuí	10 municípios
2002	14 de junho	23. Corede Alto da Serra do Botocuraí	16 municípios
2004	07 de julho	24. Corede Jacuí Centro	07 municípios
2006	28 de dezembro	25. Corede Campos de Cima da Serra	10 municípios
		26. Corede Vale do Rio da Várzea	20 municípios
2008	10 de janeiro	27. Corede Celeiro	21 municípios
		28. Corede Vale do Rio Jaguari	09 municípios
Total de municípios (Rio Grande Do Sul)			497 municípios

Fonte: Adaptado de BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT (2011).

Observa-se que 17 Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram fundados no ano de 1991 congregando 354 municípios, demonstrando uma ampla adesão às políticas descentralizadas e participativas propostas nas Constituições Federal e Estadual, tendo no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra uma composição de 32 municípios.

A Figura 1 destaca a localização no mapa do Estado do Rio Grande do Sul do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra (Corede Serra) na divisão territorial atual de 28 COREDES e a adesão dos 497 municípios, representando 100% do território gaúcho.

Figura 1 – Mapa dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.



Fonte: Adaptado da SEPLAG/DEPLAN(2013).

Durante a gestão da então Governadora Yeda Crusius (2007 – 2010) o governo do Estado propôs e financiou o planejamento estratégico regional dos COREDES.

Segundo Coelho, Frizzo e Marcondes (2010) cada microrregião dos COREDES tem então seu processo de diagnóstico e elaboração do plano regional, contemplando também o plano estratégico por região funcional¹.

¹As regiões funcionais foram definidas com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações, ou seja, do emprego, das viagens por tipo de transporte, da rede urbana, da saúde e da educação superior, que refletem espacialmente as dinâmicas das redes de transporte, de empreendedorismo, de polarização por universidades e de centros de pesquisa, entre outras conforme SEPLAN (2015).

No planejamento estratégico regional foram definidos nitidamente os objetivos estratégicos “[...] das regiões e seus desdobramentos em programas e projetos estruturantes, subsidiados em elementos resultantes de um diagnóstico técnico, de uma análise situacional, da matriz S.W.O.T.² e de diretrizes estratégicas construídas socialmente” (SIEDENBERG *et al.*, 2009).

Conforme Güell (1997, p. 54):

O planejamento estratégico é um processo criativo que define as bases de uma atuação integrada a longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões que comporta riscos, identifica a direção de ações específicas, formula indicadores sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos locais ao longo de todo o processo.

Desta forma, observa-se que o planejamento estratégico vislumbra o futuro e as decisões tomadas de maneira dedutiva. Estas decisões foram alicerçadas não somente em dados quantitativos, mas também qualitativos.

Também acrescenta Güell (1997) que a participação legitima o processo, pelo envolvimento de agentes sociais e econômicos, faz com que haja comprometimento para com os resultados. Ainda, para que essa participação seja eficaz, é essencial haver livre expressão dos atores sociais e comunicação hábil em condições horizontal e vertical.

Também, segundo Morais (2012), o conceito de planejamento que emerge na contemporaneidade, suas finalidades e especificidades, tanto gerais como estritamente técnicas, podem ser relacionados com a instauração e legitimação de concepções que venham reorientar as práticas de desenvolvimento.

Em suma, a sinergia entre as atividades econômicas, sociais, políticas e ambientais discutidas abertamente com vistas a tornar indivíduos agentes ativos de mudança, através da participação e não sujeitos passivos de benefícios.

Destarte, se faz importante compreender a gestão deste planejamento visando desenvolvimento, onde por gestão, se entende na exposição de Souza e Rodrigues (2004), administrar uma situação dentro de uma conjuntura imediata e com recursos disponíveis para dado momento. Porém a gestão, não necessariamente implica democracia, segundo Goyard-Fabre (2003). A democracia significa um governo com a participação de todos os cidadãos, o que infere o direito a todos estes de participar efetivamente.

²Acrônimo em inglês dos termos *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades), *Threats* (Ameaças), que consiste em uma metodologia que estuda as forças competitivas que atuam sobre a organização, fornecendo um inventário das forças e fraquezas da organização (seu ambiente interno) e das oportunidades e ameaças existentes no seu ambiente externo, e do grau de adequação entre elas (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Um processo com tais características se formula, portanto, somente quando existem grupos de participantes que representem todas as pessoas que integram diferentes classes sociais, formando assim um grupo que mobilize toda a sociedade no âmbito de uma área geográfica definida como município, microrregião, conjunto de bairros, etc. (ZAPATA, 2007).

Emerge desta forma, portanto o termo gestão democrática e participativa que segundo Moraes (2012, p. 81) “[...] pode ser definida como uma forma de gestão que privilegia a participação e a democracia com todos os atores envolvidos”.

Seguindo este raciocínio, pode-se inferir que a gestão democrática e participativa na construção do processo do planejamento estratégico se faz causa, para alinhar pensamentos coletivos, expressos através dos atores sociais, visando promoção do desenvolvimento em determinada região.

Diante do exposto, cabe questionar: Como os atores sociais percebem a gestão democrática do planejamento estratégico com o fim de promover o desenvolvimento do território no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul?

Afinal, o desenvolvimento de uma determinada região engloba as variáveis sociais, ambientais e econômicas e dependem da construção de um planejamento estratégico do território alicerçado na capacidade de atuação organizada da sociedade local, promovida através da gestão democrática e participativa.

O estudo tem como objetivo analisar a percepção dos atores sociais através da proposição da gestão democrática do planejamento estratégico regional no território do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul.

A motivação pelo tema se deu em virtude de constatar que, apesar dos esforços conjuntos que fazem os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), o que se suscita, é que na maior parte das regiões as propostas planejadas se caracterizam como projetos que atendem reivindicações de melhorias estruturais e demandas corporativas internas do governo, canalizando poucos recursos orçamentários que figuram, conforme citado por Goettems (2012) no 15º Encontro Anual de Avaliação dos COREDES, em 0,5% do orçamento do Estado para suprir custeio e manutenção de setores específicos da máquina pública, em rubricas onde o mesmo já tem obrigação legal de investir e atuar, oriundos, na maior parte das vezes, de um planejamento estratégico verticalizado.

Desta forma, este estudo demonstra-se importante na medida em que visa analisar a percepção dos atores sociais quando da construção do planejamento estratégico regional, identificando particularidades e características, quando das articulações e do diálogo que este

promove com as políticas públicas estaduais de planejamento e desenvolvimento regional, através da proposição da gestão democrática e participativa.

Uma vez elucidado o problema, espera-se que o estudo possa propiciar uma melhor compreensão do processo que envolve a participação democrática da sociedade civil na elaboração do planejamento estratégico. Visa, também, demonstrar a importância do uso de mecanismos de participação popular (plebiscito, referendo e iniciativa popular) preceituados na Constituição Federal de 1988, que contribuam para a participação.

No primeiro capítulo, a introdução demonstra a importância do tema, os objetivos da presente pesquisa, a sua problemática e a justificativa para a escolha desta pesquisa.

Na fundamentação teórica, que abrange o segundo capítulo, inicialmente será explanado sobre o Desenvolvimento Regional: uma nova abordagem na implementação de políticas públicas regionais observando a evolução histórica e seus conceitos; explanando sobre espaço, região e território, expondo as perspectivas endógenas e exógenas do desenvolvimento regional bem como as novas institucionalidades democráticas e o desenvolvimento regional.

Também abordar-se-á o planejamento estratégico regional e territorial do desenvolvimento: história, métodos e políticas que abrangem: o planejamento estratégico regional e territorial; o planejamento estratégico governamental no contexto sócio-político brasileiro e os métodos de planejamento estratégico. Ainda, a gestão democrática com participação popular, observando a participação social e a gestão pública, os mecanismos de participação e controle social e a participação popular como modelo de gestão democrática.

A metodologia que orientou o desenvolvimento da pesquisa, consta no terceiro capítulo, apresentando o caso do COREDE Serra, os métodos e procedimentos metodológicos, o tipo de estudo e de pesquisa.

No quarto capítulo, tem-se a exposição do perfil dos atores sociais entrevistados e a análise e discussão dos resultados da pesquisa realizada.

E, por fim, no quinto capítulo, tem-se as considerações finais, que evidenciam as conquistas alcançadas com o estudo, apresenta as limitações deste, bem como aponta a relação entre os fatos verificados e a teoria.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para melhor compreensão acerca do tema, é pertinente explanar sobre os temas que permeiam o assunto.

2.1 Desenvolvimento Regional: uma nova abordagem na implementação de políticas regionais.

Para a construção de um entendimento sobre uma nova abordagem na implementação de políticas públicas regionais, é importante abordar temas como a evolução histórica e conceitos de espaço, região e território, as perspectivas endógenas e exógenas do desenvolvimento regional e ainda as novas institucionalidades democráticas com vistas ao desenvolvimento regional.

2.1.1 Evolução histórica e conceitos.

Há diversas concepções para o termo desenvolvimento, porém a que mais se adéqua em virtude desta pesquisa é a de Sen (2010, p. 10) que explana que o desenvolvimento “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. Dentro desta concepção, o desenvolvimento regional está intrinsecamente vinculado, portanto, à extinção de desigualdades econômicas e sociais, como forma de minimizar efeitos negativos e potencializar a coesão social em âmbito regionalizado, pressupondo ações convergentes ao enfrentamento de disparidades.

Torna-se importante apresentar, portanto, o conceito de desenvolvimento regional exposto por Boisier (1996, p. 113) onde desenvolvimento regional é “[...] um processo em curso com três cenários interdependentes e de recente configuração: há um cenário contextual, um cenário estratégico e um novo cenário político”. Compreende-se o que o autor expõe, com objetividade, o atual paradigma do desenvolvimento regional, onde os temas contexto, estratégia e política, respeitando suas peculiaridades, agem sinergicamente em um processo único.

Conforme Boisier (1996), o cenário contextual é o resultado de dois notáveis processos: a globalização e a descentralização. O primeiro é um processo essencialmente

econômico, enquanto que o segundo é um processo político. O novo cenário contextual apresentado sugere um novo cenário estratégico, se referindo ao modo de administrar o desenvolvimento regional.

Por conseguinte, o cenário político, pressupõe segundo o autor, desde a modernização do Estado, as novas atribuições governamentais em âmbito regional.

Também cabe salientar que a concepção de desenvolvimento regional sempre esteve imbricada, ao logo do tempo ao desenvolvimento urbano, rural e local.

Conforme Souza (2009, p. 118):

[...] algumas regiões crescem mais do que outras por dinamismos diferentes, sejam locais ou regionais. Fatores de produção deslocam-se para as regiões de mais rápido crescimento, configurando-lhes vantagens adicionais. Segue uma tendência à concentração do crescimento no espaço, o que agrava os desequilíbrios regionais.

Desta forma, tem-se na urbanização e conseqüentemente no seu processo de desenvolvimento o afastamento das características rurais de um local, lugar ou região que está, geralmente, associado ao desenvolvimento da civilização e da tecnologia. Demograficamente, o desenvolvimento urbano significa a redistribuição das populações das zonas rurais para assentamentos urbanos, mas também designa a ação de dotar uma área com infraestrutura como água, esgoto, gás, eletricidade e/ou serviços urbanos como transporte, educação, saúde, entre outros.

Portanto, a ideia de desenvolvimento regional, se compreende em torno de um processo localizado de crescimento, aprimoramento econômico e de mudança social, que tem como objetivo maior a constância no processo de melhoramento dos benefícios sociais de uma comunidade em um determinado território (THEIS, 2006).

Com relação ao desenvolvimento local emerge a concepção, segundo Buarque (1999, p. 9) de que é “[...] um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”.

Compreende-se assim, que o desenvolvimento local representa transformações fundamentais nas bases econômicas e na organização social em nível local, sendo o local, o espaço de fato, para a articulação dos atores sociais com finalidade de promover o desenvolvimento. Sob tais nuances da ligação territorial, complementa-se ao elucidar conceitos que permeiam o desenvolvimento, como o espaço, a região e o território.

2.1.2 Espaço, Região e Território.

Conforme Santos (1996, p. 51) “[...] o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas, de objetos, e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá”. Na interpretação do autor, o espaço interpreta-se pelo contexto de sua formação. Analisando o passado, como princípio de tudo, era somente natureza intacta. Atualmente, é artificialmente reconstruída pela concentração tecnológica local que altera o ambiente indissociável do que era natural, mesmo que contraditório (SANTOS, 1996).

Também Santos (1999, p.14) diz ser o espaço “[...] o teatro de fluxos com diferentes conteúdos, intensidades e orientações”. “[...] de todos os homens, de todas as formas, de todas as organizações, de todas as ações – em uma palavra o espaço geográfico”. Observa-se que autor faz menção à organização do espaço levando em consideração o ambiente e a interação humana neste e sobre ele.

Afirma, também, Fernandes (2005) que o espaço geográfico é composto de elementos naturais, bem como das dimensões sociais, fruto das relações humanas, em que se pode citar, por exemplo, a cultura, a política e a economia.

Desta forma, os espaços sociais gerados pelas relações humanas, entre essas e a natureza promovem a transformação do espaço geográfico, modificando a paisagem e promovendo a construção de territórios, regiões e lugares.

Conceituar região é complexo e detém uma amplitude que Santos (2006) considera tanto o lugar como a própria expressão região para indicar diferentes alcances territoriais. Nota-se, que o autor não distingue região de lugar, nem os dimensionam geograficamente.

Porém vale ainda ater-se à questão da multiplicidade de interpretações sobre regiões e regionalização, exposta por Haesbaert (2004), em que o autor expõe que a diversidade territorial nem sempre se torna sinônimo de diversidade regional. Revela, também, que, para alguns geógrafos, região está ligada a uma identidade regional, a um movimento regionalista. Aqui, portanto, os processos responsáveis pela formação de regiões acabam interligando o político, o econômico e o cultural.

Tem-se aqui as noções de região e espaço válidas, sob os aspectos teóricos, tornando-se importante para complementar a abordagem, dissertar-se sobre território.

O conceito de território, empregado tradicionalmente pelas ciências naturais, é absorvido por tantas outras como as sociais, políticas, antropológica e da geografia.

Pode-se dizer, com relação às ciências políticas, que território relaciona-se à formação do Estado, com relação à antropologia, está relacionado às sociedades tradicionais pelos vínculos de espacialidades. Já para a geografia, se caracteriza como ciência de integração entre o espaço físico e os processos sociais. Portanto território torna-se uma importante categoria geográfica (VALLEJO, 2009).

Segundo Haesbaert (2004, p. 18):

Designa-se por território uma porção da natureza e, portanto, do espaço sobre o qual uma determinada sociedade reivindica e garante a todos ou parte de seus membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram que ela deseja e é capaz de explorar. Ou denominaremos território a porção da natureza e do espaço que uma sociedade reivindica como o lugar em que seus membros encontrarão permanentemente as condições e os meios materiais de sua existência.

Verificando-se a afirmação, observa-se a relação entre natureza e sociedade que interpreta a relação capitalista de domínio de um território distinguindo seu uso e propriedade, de forma exclusiva e ou de todo um território (uma região, por exemplo), proporcionando-os valores socioculturais.

Nesta seara, a territorialização para Raffestin (1993), é um território de **campo de poder** (grifo do autor), de produção a partir de um espaço trabalhado, amparada pelo espaço onde ocorrem as relações marcadas pelo poder. Já Santos (1999) expõe que o território é o lugar da manifestação da existência do homem por meio de sua história, de suas ações, das forças e das fraquezas.

Portanto, se faz possível definir que este campo de poder citado por Raffestin (1993) e explanado também por Santos (1999) compõe o conceito de territorialização. Percebe-se nos ditos “campo de poder” ou “relações marcadas pelo poder” (grifo da pesquisadora) o caráter geopolítico atribuído ao território na conceituação da territorialização.

Destarte, observa-se nas adaptações conceituais, que tanto espaços, regiões e territórios visam desenvolver-se, de forma permanente, promovendo sinergia entre as variáveis econômicas, ambientais e sociais, como forma de sustentar o processo de desenvolvimento.

Fato este que não ocorre de forma homogênea, motivado por distintos fatores (culturais, econômicos, ambientais e sociais) que promovem determinada região perante outras.

Atributos que se traduzem em vantagens dando origem a novos paradigmas que concebem teorias do desenvolvimento regional, que, conforme Bandeira (2007, p. 4):

[...] contribuíram para a ascensão desse “novo paradigma”(grifo do autor), por um lado, o interesse despertado pelo sucesso de algumas regiões, como os distritos industriais da Terceira Itália³, por outro, a insatisfação com os resultados das políticas tradicionais⁴ de desenvolvimento regional, que vinham sendo adotadas desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Ou seja, observa-se nesta concepção a compreensão para a origem do desenvolvimento endógeno (que ocorre a partir de dentro) e do desenvolvimento exógeno (que ocorre a partir de fora) buscando este último, investimentos externos.

2.1.3 As perspectivas endógena e exógena do Desenvolvimento Regional.

O desenvolvimento endógeno, que ocorre de dentro para fora é assim previamente conceituado, pois este se dá na esfera local, articulando-se para promover o próprio desenvolvimento.

Por desenvolvimento endógeno define Vázquez-Barquero (2001, p. 41) como sendo:

[...] um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento que leva à melhoria do nível de vida da população. Um processo no qual o social se integra ao econômico. A distribuição de renda e riqueza e o crescimento econômico são dois processos que não ocorrem paralelamente. Na verdade, só adquirem uma dinâmica comum pelo fato de os atores públicos e privados tomarem decisões de investimento que visam a elevar a produtividade e a competitividade das empresas, solucionar os problemas locais e aumentar o bem-estar da sociedade.

Observa-se a ênfase no que tange ao desenvolvimento endógeno, na dimensão local. Tal problemática remete diretamente para a participação da comunidade nas soluções dos problemas regionais.

Complementa Buarque (1999, p. 9) que emerge a concepção de desenvolvimento local como “[...] um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”.

³Aponta Putnam (1996) que o modelo da Terceira Itália fundamenta-se na organização de produtores, com base na aliança informal e apoio do governo.

⁴O papel desempenhado pelo Estado como organizador e ator social obteve importante destaque no período compreendido entre o pós-Segunda Guerra Mundial e a década de 70. A intervenção governamental na economia passou a ser vista como indispensável em diversas áreas, pois Estados ativos constituiriam elementos-chave em qualquer esforço bem-sucedido para construir modernas economias de mercado, contribuindo para um rápido crescimento industrial e assim desenvolvendo as regiões (EVANS, 1998).

Assim sendo, o desenvolvimento local, representa transformações fundamentais nas bases econômicas e na organização social, sendo este, o espaço de fato, para a articulação dos atores sociais com finalidade de promover desenvolvimento.

Já a concepção de desenvolvimento exógeno ocorre em virtude da atuação dos atores sociais externos no meio local.

Baréa e Miorin (2008, p. 58) explanam que “[...] o modelo exógeno de desenvolvimento tem como principal preocupação o aspecto econômico-produtivo, principalmente quando é feito por meio da implantação de uma grande indústria na região”.

Isto é, o capital de investimento é de fora da região. É comum que tanto os materiais como os serviços para a implantação do empreendimento também venham em grande parte de fora. Trazem uma cultura empresarial diferente que contribui, na maior parte das vezes, para o enriquecimento dos recursos humanos locais, porém, muitas vezes são indiferentes a cultura empresarial local, não aproveitando assim, recursos humanos de alto nível disponíveis no local.

Já, Paiva (2005, p. 4) conceitua conjuntamente o desenvolvimento endógeno e exógeno:

[...] o caráter endógeno ou exógeno do desenvolvimento é definido pela origem interna ou externa dos recursos mobilizados para a ampliação da produção e do bem-estar. Se estes recursos são carreados à comunidade desde fora, então o desenvolvimento é exógeno e está fora de seu controle. Diferentemente, se os recursos mobilizados são de propriedade de habitante da região ou são de propriedade coletiva da comunidade regional, então o desenvolvimento é endógeno.

Percebe-se que o desenvolvimento exógeno tem como característica a participação externa de recursos. Já o desenvolvimento endógeno tem como característica a participação de recursos de habitantes de dentro do local’ e considera o aspecto social, cultural e ambiental, além do econômico.

Portanto, a ideia de desenvolvimento regional, a partir da concepção de endógeno e exógeno, se faz em torno de um processo localizado de crescimento e aprimoramento econômico e de mudança social (THEIS, 2006).

Assim sendo, cabe avaliar a atuação do desenvolvimento regional e suas faces endógena e exógena a partir da integração de modelos organizacionais governamentais, da sociedade civil como um todo e dos agentes produtivos visando à construção de novas formas de articulação, por meio de alianças e parcerias.

2.1.4 As novas Institucionalidades democráticas e o Desenvolvimento Regional.

As instituições se formam com variados graus de eficiência. Esta variação ocorre de sociedade para sociedade visando promover a cooperação entre os agentes (NORTH, 1994).

Neste sentido as novas institucionalidades buscam a reconstrução do pensamento que ocorre nas sociedades, entre os agentes, quando da passagem do abstrato para o concreto através da exposição dos múltiplos pensares.

As novas institucionalidades surgem como “[...] modelos alternativos de participação e de representação política, materializados em mecanismos institucionais que buscam redimensionar os padrões de relacionamento entre governantes e governados” (SCHINDLER e PRÁ 2013, p. 3). Neste sentido, o contexto brasileiro indica alguns desafios da institucionalização da participação e da sua assimilação pela sociedade brasileira. Os canais e instrumentos de participação cidadã levam a pensar na necessidade de se aprofundar os canais e criar novas institucionalidades, para concretizar as aspirações previstas em leis e que a participação cidadã seja incorporada pelas políticas públicas, pelos representantes do povo nas instituições do Estado, bem como pela sociedade (TEIXEIRA, MORONI e MARX, 2009).

Neste contexto, segundo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) instituída pelo decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, artigo 6º, exposto no Anexo C, são instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo para a criação e o reconhecimento de outras estruturas de articulação e negociação da administração pública federal com a sociedade civil para um gestão pública mais eficiente, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Instâncias e Mecanismos de Participação Social.

Item	Descrição
conselho de políticas públicas	instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;
comissão de políticas públicas	instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;
conferência nacional	instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;
ouvidoria pública federal	instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

continua

continua

Item	Descrição
mesa de diálogo	mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;
fórum interconselhos	mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;
audiência pública	mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;
consulta pública	mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e
ambiente virtual de participação social	mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Fonte: adaptado de Brasil (2015).

Conforme exposto no Quadro 2, são reconhecidas nove instâncias e mecanismos de participação social que permitem a participação dos atores sociais em busca por soluções em prol de um objetivo comum.

Trata-se de uma abordagem diferenciada na implementação de políticas regionais que exige mudança de mentalidade da sociedade civil, implicando desta forma na ampliação de iniciativas econômicas, sociais e ambientais, comprometidas com o desenvolvimento das comunidades, visando promoção de uma estrutura capaz de impulsionar a gestão social de forma eficiente e com participação.

Complementando este contexto tem-se, conforme Figura 2, a relação das institucionalidades no desenvolvimento regional, onde percebe-se as iniciativas formuladas visando à integração dos inúmeros atores sociais, tanto públicos como privados na construção de ações que propiciem desenvolvimento através da sinergia de ideias.

Figura 2 - Iniciativas de Desenvolvimento Regional

Fonte: adaptado de Brasil (2015).

Sob tais referenciais, tem-se no Rio Grande do Sul um dos Estados brasileiros que, culturalmente, mais desenvolve tecnologias sociais de cooperação, gerando concepções e entidades de articulação social e espaços de construção coletiva para dialogar com os processos de gestão desde a base local, das produções, até os governos centrais, seja o Estado ou nação (SANTIN e FINAMORE, 2007).

Este desenvolvimento transita pelo âmbito público e empresarial, no âmbito da gestão dos arranjos produtivos locais, como *clusters*⁵ e cadeias produtivas, e na criação de entidades representativas do terceiro setor.

Também promove no âmbito do diálogo entre gestão pública e iniciativa privada, a participação que se faz representada pelas entidades do terceiro setor.

Como exemplo, conforme Santin e Finamore (2007, p. 207), no Rio Grande do Sul:

A Constituição Estadual-CE (1989) elenca o princípio da participação, tanto para a administração pública estadual, quanto para a municipal. Entre muitos aspectos, destaca-se aqui a inclusão da participação popular na elaboração de peças orçamentárias e, em seu artigo 167, a definição das “diretrizes gerais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento”(grifo do autor) a ser desenvolvida por órgão específico com obrigatoriedade de representação do Governo do Estado e da Sociedade.

⁵ Cadeia de relações entre as empresas, fornecedoras de insumos, clientes e instituições que possuem, além da localização, interesses em compartilhar as vantagens da proximidade (BORBA *et al*, 2004, p. 56).

A Constituição Estadual gaúcha ainda destaca em seu artigo 177, a função deliberativa e obrigatória da participação de entidades comunitárias na elaboração do Plano Diretor e das diretrizes gerais que preveem formas da ocupação territorial e a implementação de planos que lhe sejam concernentes. Desta forma, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, a gestão pública tem a participação popular como elemento obrigatório, e ainda cita Santin e Finamore (2007, p. 210):

[...] há necessidade da instituição dos Conselhos Municipais, como principal instância deliberativa de congregação de esforços entre a sociedade civil e a sociedade política (saúde, educação, cultura, direito do consumidor, proteção à criança, adolescente, idoso, política de desenvolvimento estadual e regional etc.).

Cabe aqui expor a experiência do Orçamento Participativo (OP) no Rio Grande do Sul, implantado em 1989, no município de Porto Alegre. não de forma a comparar o orçamento Participativo com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento mas sim como forma de expor o fulcro da idéia de participação a partir de uma iniciativa chamada OP.

O OP foi concebido na gestão do então prefeito Olívio Dutra, em 1989 e surgiu como alternativa de gestão pública como espaço democrático de discussão para o uso da receita pública gerada em Porto Alegre, não só na área urbana como também na rural.

Foi uma escolha política de incluir a cidadania e discutir o papel do poder público não só ao receber a receita, mas também como distribuí-la. O Orçamento Participativo “[...] deu vez e voz para quem até então não tinha tido vez e voz”, afirmou Dutra (2014).

Por Orçamento Participativo entende-se segundo a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2015), como “[...] um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal”. Desta forma, é possível através deste processo, aos cidadãos decidirem sobre o orçamento público.

Conforme Avritzer (2011, p. 2) “[...] o OP ultrapassou e muito essa dimensão se tornando uma forma de participação local presente em 103 municípios no Brasil e passou a inspirar diversas formas de participação em nível internacional”. Assim, observa-se que o Orçamento Participativo gerou novos paradigmas da participação cidadã institucionalizada por governos municipais.

Entre o governo de Olívio Dutra (1989-1992) e de Tarso Genro/João Verle (2000-2004) as demandas eram levantadas nas 17 regiões que o município foi dividido e nas 6 (seis) áreas temáticas (transversais e sem território), hierarquizadas para eleger as prioritárias para cada bairro (decidido na sua determinada região) ou tema e levadas à seleção e escolha no

Congresso da Cidade, onde eram eleitas por votação aberta (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2015). Durante todo o processo, técnicos dos órgãos públicos acompanhavam os debates para alicerçar técnica e financeiramente a viabilidade de cada demanda.

O Orçamento Participativo sofreu alterações do formato inicial,.

A forma de procedimento do modelo atual inicia com reuniões preparatórias, com prestação de contas do exercício passado pelo governo municipal e apresentação do Plano de Investimentos e Serviços (PIS). Representantes dos órgãos e autarquias acompanham este processo, esclarecendo critérios e a viabilidade das demandas (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2015).

Em suma, antes as demandas eram escolhidas pela população e levadas à priorização conforme orçamento definido. Atualmente, a prefeitura é que apresenta as demandas para seleção da população.

As Assembleias Regionais e Temáticas são divididas em 17 Regiões e 6 Temáticas:

- 1) Temática Educação Esporte e Lazer,
- 2) Temática Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana,
- 3) Temática Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental,
- 4) Temática Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho,
- 5) Temática Cultura e
- 6) Temática Saúde e Assistência Social.

São nestas instâncias que a população discorre, defende e elege suas prioridades, além de definir a quantidade de delegados dos fóruns regionais e temáticos.

São nos Fóruns de Delegados que se define a ordem hierárquica de obras e serviços para análise no período seguinte, de maio a julho e possível aprovação de proposta no Plano de Investimentos e Serviços de cada Região e Temática (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2015).

Segundo a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2015) “[...] o Orçamento Participativo é referência para o mundo. Conforme a ONU, a experiência é uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo”

Cabe salientar que, com relação à gestão pública participativa, a pertinência de alguns requisitos básicos, demonstrados, inicialmente por Zapata (2007, p.138) quando afirma que:

Deve haver uma participação orientada para comportamentos e práticas capazes de lidarem com a adversidade das situações e o confronto das ideias. Pela perspectiva da gestão pública participativa é de responsabilidade do Estado a criação e a coordenação dos espaços como Fóruns, Conselhos, Comitês e que, percebidas como verdadeiras arenas de concertação possibilitem tomadas de decisão compartilhadas entre os diferentes grupos e atores.

Em consonância, destaca-se o surgimento no Rio Grande do Sul de outra iniciativa como proposta à descentralização político-administrativa e aos problemas sociais e econômicos dos Estados e municípios: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) instituídos pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, registrado no Anexo B.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento tem como visão articular os atores sociais, políticos e econômicos regionais, tornando-os sujeitos colaborativos da coletividade para a formulação de estratégias de desenvolvimento sob seus próprios modelos de desenvolvimento regional (PRO-RS IV, 2010).

Ainda tem como missão “[...] ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul” (PRO-RS IV, 2010).

Observa-se aqui portanto, que a missão corediana é a da promoção de espaços de diálogo, unindo interesses locais através de parcerias, visando a construção de estratégias que promovam o desenvolvimento de determinada região.

Seus principais objetivos, segundo PRO-RS IV (2010) são:

I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional; **II** - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública; **III** - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado; **IV** - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado; **V** - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho; **VI** - intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional; **VII** - difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria.

Trata-se, portanto, de um novo modo de agir, baseado em princípios de democracia, igualdade, justiça social, respeito à diferença, direito à memória e identidade, gerando a

possibilidade de afirmação de uma nova forma de desenvolvimento, inserindo neste pensar, portanto, o planejamento de forma estratégica, com finalidade de promoção de desenvolvimento sustentável nas regiões/localidades.

2.2 Planejamento Estratégico Regional e Territorial do Desenvolvimento: história, métodos e políticas.

Observado espaços, territórios, regiões, além das institucionalidades regionais, seguindo uma lógica conceitual, adentra-se em complementação na abordagem do planejamento estratégico regional e territorial, o planejamento estratégico governamental no contexto sócio político brasileiro e os métodos de planejamentos, temas estes que permeiam a problemática envolvida.

2.2.1 Planejamento Estratégico Regional e Territorial.

Inicialmente, é pertinente abordar o tema planejamento estratégico como conceito, que segundo Moraes (2005, p. 19), pode ser definido “[...] como um processo de longo prazo através do qual uma organização estabelece aonde quer chegar e como quer chegar para o cumprimento de sua missão”, pode-se dizer ser um instrumento de gerenciamento utilizado nos processos de transformações e mudanças.

Vale salientar que os modelos de planejamento estratégicos existentes até a década de 1970 eram orientados para o meio empresarial, sendo direcionados, principalmente para o aspecto econômico (planejamento financeiro), não tendo como foco principal temas como meio ambiente e questões sociais.

Com relação ao aspecto econômico, segundo Kotler (1992, p. 63), “[...] o planejamento estratégico é definido como o processo gerencial de desenvolver e manter uma adequação razoável entre os objetivos e recursos da empresa e as mudanças e oportunidades de mercado”. Em outras palavras, o objetivo principal do planejamento estratégico é no sentido de orientação da organização para com o mercado, vislumbrando a minimização dos custos e, conseqüentemente, a maximização dos lucros.

Porém, o planejar estrategicamente passou a ser visualizado também pelo setor público, como forma de embasar suas ações.

Conforme Lopes (1998, p. 84) “[...] a partir da década de 1980, o planejamento estratégico começou a ser intensamente utilizado no setor público, com ênfase no

planejamento das cidades”. Cita ainda o autor que o sistema de planejamento estratégico era pouco utilizado anteriormente, em virtude da complexidade e sinergia das estruturas das organizações públicas formais e informais, pois estas deveriam estar inclusas neste planejamento. Ainda, no caso das cidades, seu tamanho e a complexidade das estruturas sociais, políticas e econômicas deveriam ser levadas em consideração, visando a “[...] aplicabilidade de técnicas diversas em várias fases do planejamento” (LOPES, 1998 p. 85), observando que cada caso apresenta peculiaridades específicas gerando evoluções em seu processo de aplicação onde o principal arcabouço é uma efetiva cooperação público-privada (LOPES, 1998).

Devido a este contexto, portanto, o setor público vislumbra no planejamento estratégico uma ferramenta norteadora das otimizações dos recursos públicos municipais, buscando assim o desenvolvimento social da cidade através de uma visão mútua de como esta poderá evoluir.

Mas, observa-se também, conforme Schumpeter (1985), que a maioria das combinações novas não emergirá das antigas, nem tomará de imediato seu lugar mas surgirá no sentido para competir com estas.

Pois, cabe assim salientar também que, desenvolvimento não se reduz somente a novas convenções econômicas que destacam somente empreendimentos econômicos, muito menos que a vocação para tal esteja somente com o empresário (BECKER e BANDEIRA, 2003).

Já o ato de planejar é antever estrategicamente os resultados que se quer alcançar.

Segundo Matus (1996, p. 11) “[...] estratégia é a arte de lidar com a incerteza, com a imprecisão e a névoa do amanhã”, que o autor contrapõe à “[...] certeza dogmática e à predição determinista, onde a estratégia explora a construção do futuro” (MATUS, 1996).

Considera, portanto, a estratégia como um jogo que motiva para enfrentar a dialética conflito-consenso. Assim, o planejamento estratégico regional exige negociação entre atores para produzir consensos mínimos.

Segundo Buarque (1999), insere-se no contexto do planejamento estratégico regional o mote do local como eixo de interatividade dos atores sociais que disputam as ações para a promoção do desenvolvimento econômico e sustentável homogêneo para as diferentes dimensões territoriais e populacionais, consentindo o máximo rigor técnico e político.

Becker (2008, p. 89) elucida ainda mais este preceito alegando que:

[...] as decisões do que fazer, do futuro almejado, será sempre dos atores diretos, sendo que as técnicas e os técnicos entram como viabilizadores e animadores do processo de concepção do plano. Politicamente decide-se o que fazer, tecnicamente define-se como fazer.

Cabe observar que o planejamento é fundamental para superar os desafios enfrentados pelas cidades que se constituem em aglomerações urbanas. Tem-se dessa forma uma estruturação de processos de tomada de decisões visando o desenvolvimento das “cidades metropolitanas” (grifo da pesquisadora), de acordo com as expectativas da sociedade, utilizando-se do planejamento estratégico territorial.

Como modelo de território em constante planejamento, as áreas metropolitanas constituem-se ambientes privilegiados da exposição democrática e participativa dos confrontos de variados atores sociais, negociando benefícios sociais que dependem de mobilização e participação de interessados para influenciar as tomadas de decisões. Os municípios metropolitanos são lugares impregnados do jogo político de negociação e decisão que envolvem as comunidades (KAUFMAN e JACOB, 1997).

Nesse sentido, o planejamento territorial que, segundo Nogueira e Pinho (1997, p. 80) “[...] integra um conjunto de potencialidades para mobilizar a atenção e incentivar o debate sobre a articulação entre ambiente e desenvolvimento e proporcionar a identificação e a operacionalização de estratégias de desenvolvimento ambientalmente sustentável e a nível local”, representa a esfera de decisões possíveis e necessárias para qualificar os debates que buscam a interação social que almeja resultados em dimensões técnica e política.

As diferenças das áreas metropolitanas estabelecem que o planejamento seja característico a cada realidade, considerando suas complexidades, desde as suas especializações e atividades econômicas, da geração e manutenção da qualidade de vida, da qualidade de desenho urbano e controle e preservação ambiental deprimido comumente pela ação humana.

Pela amplitude das conturbações metropolitanas e pelo reconhecimento que nestas áreas que se inseriu os primeiros processos de planejamento urbano, cabe aqui fazer um resgate histórico dos planejamentos que ocorreram no Brasil.

2.2.2 O planejamento estratégico governamental no contexto sócio-político brasileiro.

Na década de 1950 ações governamentais voltadas para o planejamento ganharam maior ênfase no centro político nacional com a aplicação de políticas desenvolvimentistas baseadas principalmente nas concepções teóricas cepalistas que, segundo Colistete (2001, p. 3) “[...] propunham que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano”.

O Estado seria mola propulsora para geração de desenvolvimento. Dentro desta concepção, seguem-se uma série de planos implantados no Brasil como forma de promover desenvolvimento.

Primeiramente o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) no Governo Dutra, compreendido entre os anos de 1946-1950. Este plano previa investimentos em saúde pública, programas de alimentação, transportes público e indústria energética, conjugando orçamento público com empréstimos externos e investimentos privados (ANDRADE, 2010).

Por conseguinte, tem-se o governo de Juscelino Kubitschek – compreendido entre o período de 1956 a 1961 – fase essa chamada de desenvolvimentista com a implantação do Plano de Metas (ANDRADE, 2010).

O macro-objetivo do Plano de Juscelino era fazer com que o Brasil crescesse cinquenta anos em cinco e contemplava cinco setores da economia: alimentação, indústria de base, transporte, educação e energia dividindo-se em 31 metas (ANDRADE, 2010).

O Plano de Metas resultou na modernização da indústria nacional, porém endividou o país em empréstimos internacionais, aumentou o êxodo rural com a promessa de melhores empregos nos centros urbanos, criou o inchaço urbano das grandes metrópoles nacionais e gerou insatisfações sociais por não atingir os resultados esperados neste curto período de tempo (ANDRADE, 2010).

Posteriormente, seguindo a sequência histórica tem-se o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social no Governo Goulart (1961-1964) implementado de forma incompleta em 1962-1963.

Foi concebido como um plano de transição econômica. O modelo era de “substituição de importações” (grifo do autor), para superar desequilíbrios estruturais da economia brasileira; reforma fiscal, redução do dispêndio público, mobilização de recursos externos; interrompido (ALMEIDA 2005, p. 1).

A sequência histórica desse processo foi o Golpe Militar em 1964, onde o planejamento governamental ganha novos moldes, iniciando uma sequência de planejamentos econômicos que tiveram o seu auge no governo Médici, gerando um crescimento apelidado do “milagre econômico” (grifo da pesquisadora) (ANDRADE, 2010).

Os planos que deram origem ao crescimento da economia do país no primeiro período do regime militar (1964-1973) foram conforme Almeida (2005, p. 1):

o Plano de Ação Econômica do Governo (governo Castelo Branco, 1964 - 1967); 2) o Programa Estratégico de Desenvolvimento (Governo Costa e Silva, 1968-1970); e 3) o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (Governo Médici, 1970-1973).

Ainda segundo Almeida (2005, p. 2) o Plano de Ação Econômica do Governo (Governo Castelo Branco, 1964 - 1967) promoveu uma ampla reforma da “[...] política econômica e de seus instrumentos básicos, inclusive no plano institucional com a reorganização do Estado nos planos fiscal, monetário-financeiro, trabalhista, habitacional e de comércio exterior”. Neste período teve início uma forte expansão do setor estatal em setores que a iniciativa privada não tinha alcance, centralizando atividades de forma intervencionista.

Também, conforme o autor, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (Governo Costa e Silva, 1968-1970) definiu os eixos políticos e as diretrizes econômicas trazendo maior importância para o desenvolvimento regional, no denominado Projeto Nacional de Desenvolvimento buscando preencher “[...] os espaços vazios da economia com obras financiadas e ou administradas pelo governo” (ALMEIDA, 2005, p. 2)

E, por conseguinte ainda segundo Almeida (2005), o Programa de Metas e Bases (Governo Médici, 1970-1973) composto por diretrizes governamentais, centrou as ações do governo em quatro áreas prioritárias:

- (a) educação, saúde e saneamento;
- (b) agricultura e abastecimento;
- (c) desenvolvimento científico e tecnológico;
- (d) competitividade internacional para a indústria nacional.

Sequencialmente o país teve três grandes planos nas gestões militares, os denominados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I, II e III).

Estes são apresentados, segundo Almeida (2005, p. 2-3):

Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento PND-I (Governo Médici, 1972-1974): - grandes projetos de integração nacional (transportes, corredores de exportação, telecomunicações; ponte Rio-Niterói, rodovia Transamazônica, hidrelétrica de Três Marias, barragem de Itaipu); planos especiais de desenvolvimento regional; expansão dos investimentos estatais e uso da capacidade regulatória do Estado: empresas públicas eram integradas às políticas do governo.

Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento PND-II (Governo Geisel, 1974-1979): - indústrias de base (siderúrgica e petroquímica); bens de capital; autonomia em insumos básicos (metais não-ferrosos, minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose), energia (contexto da crise energética: destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, programa do álcool e construção de 3 hidrelétricas, como Itaipu); dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e um primeiro plano nacional de pós-graduação.

Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento PND-III (Governo Figueiredo, 1979-1985): - descontinuado por motivo de crise econômica; esse plano encerra um ciclo de trinta anos (desde 1949) de planejamento econômico para o desenvolvimento, a ele sucedendo-se meros planos de estabilização macroeconômicos, até meados dos anos 90, pelo menos.

Observa-se, desta forma, que os 3 (três) PND seguiam o alinhamento de centralizar ações em grandes projetos para o fortalecimento e desenvolvimentos das indústrias de base como suporte do processo.

Posteriormente com a Constituição de 1988, institui-se o Plano Plurianual (PPA), que passa a ser a âncora instrumental da gestão pública nacional quando:

Estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas. O primeiro PPA foi elaborado para o período 1991-1995 (ALMEIDA, 2005 p. 3).

Entre 1985 a 1995 tem-se também os planos de estabilização macroeconômica; entre eles estão o Plano Cruzado e o Plano Cruzado II, no então governo de José Sarney (1985-1990).

No Plano Cruzado congela-se preços no mercado interno, salários, tarifas e câmbio. Promove-se a troca da moeda e sua desvalorização, com tabelamento da indexação e criação de um gatilho salarial. A consequência deste período é o aumento da carga fiscal e o descontrole inflacionário (ANDRADE, 2010).

Ainda no governo de José Sarney, é lançado o Plano Bresser, em junho de 1987, com novo choque cambial, congelamento de salários, preços de mercadorias de consumo por famílias e estabelecimento de um novo indexador; e o Plano Verão, em janeiro de 1989,

quando foram congelados salários e se promoveu uma nova reforma monetária com a desvalorização da moeda nacional e o congelamento do câmbio (ALMEIDA, 2005).

Sarney faz uma gestão desequilibrada pelas mesmas pressões do governo militar anterior. Mesmo criando quatro grandes planos econômicos (Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão) não consegue obter nenhum resultado satisfatório no plano econômico, deixando como marca positiva de sua gestão a Constituição Federal, promulgada em 1988 (ALMEIDA, 2005).

Em 1990, assume Fernando Collor de Mello que lança dois novos planos no período de dois anos, tendo como principal resultado a abertura do mercado nacional para produtos estrangeiros (ALMEIDA, 2005).

O Plano “Brasil Novo” (grifo do autor) ou Plano Collor, lançado em 1990, remete a mais um choque econômico, com nova reforma monetária que traz como moeda o cruzeiro. Mas os agravantes à população foram os confiscos das aplicações financeiras, limitação de transições bancárias e a flutuação temporária do dólar (ALMEIDA, 2005).

Não obstante, mesmo o choque social do primeiro plano, Collor lança o segundo em menos de um ano, reconhecendo o fracasso do primeiro. O Plano Collor II (fevereiro de 1991) reduz os controles das transações financeiras, libera parcialmente preços e tarifas (comerciais) e estabelece novos tabelamentos para indexar a moeda. As medidas somente agravaram a crise da economia brasileira, com um aumento incontrolável da inflação (ALMEIDA, 2005).

Após escândalos que o retiraram da presidência, seu vice, Itamar Franco (1992-1994), se torna o sucessor e promove o Fundo Social de Emergência (primeira e segunda fase do Plano Real com Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda) com o objetivo de atuar sobre as causas da inflação: o déficit público e desvinculação orçamentária. Para tanto cria o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF); uma nova unidade de conta indexada (URV) e, em abril de 1994, unifica os ajustes de preços relativos (ALMEIDA, 2005).

No Plano Real, controla a inflação, aumenta o poder de compra dos brasileiros e amplia os espaços de negociações no mercado internacional para produtos brasileiros (ANDRADE, 2010).

O Plano Real (Governo Itamar Franco), com o Ministro Rubens Ricupero, completa a reforma monetária, definindo-se como moeda nacional o Real. Promove-se também o fim da indexação, deixa-se de se congelar preços, o câmbio passa a operar por flutuação ancorada na moeda e o país sofre uma intensa reforma administrativa e previdenciária. Entra em cena

modernas técnicas de regulação para vários setores da economia, infraestrutura, comunicações, dentre outras (ALMEIDA, 2005).

Mas o planejamento não tem temporalidade e começa um gradativo aumento de juros e uma valorização relativa da moeda que tem como consequência o aumento da dívida pública e precarização das contas externas. Inicia-se uma nova crise cambial e investidores começam a retirar seus capitais, levando o governo a abandonar a âncora cambial adotando o regime de flutuação cambial e consequente desvalorização da moeda para definir perante o Fundo Monetário Internacional (FMI) uma nova política de metas para controle da inflação, significando um novo e forte ajuste fiscal (ALMEIDA, 2005).

Seu sucessor é Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda e idealizador do Plano Real. Baseado no mesmo plano, contingencia os gastos públicos privatizando a maioria das estatais para utilizar desses recursos na modernização da infraestrutura nacional, principalmente de escoamento de produção e polo energético. Porém, esses investimentos não ocorreram e a inflação voltou em 1999 (ANDRADE, 2010).

Quando Lula assume, aliando-se a uma base governista ampla, cria o Ministério da Integração Nacional apostando na descentralização econômica e dá a maior ênfase de sua gestão ao Programa Bolsa Família, descentralizando recursos à população considerada integrante do mapa da fome no mundo, segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (ANDRADE, 2010).

No início do primeiro governo Lula, suas políticas macroeconômicas surpreenderam economistas de vários setores, pois mantiveram inalteradas as medidas introduzidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) após a crise do real, em 1999 (ALMEIDA, 2005).

Essas políticas eram baseadas, segundo Ferraz, Crocco e Elias (2003, p. 14) “[...] no paradigma neoliberal e, tipicamente, inspirado pela abordagem dos mercados eficientes”.

Destarte, sua ênfase na “[...] competitividade e na estabilidade monetária substituiu gradualmente, a partir dos anos de 1980, o paradigma desenvolvimentista periférico fundado no dirigismo estatal para assegurar o crescimento acelerado” (FERRAZ, CROCCO e ELIAS, 2003, p. 14).

Ainda citam o autores, que as políticas macroeconômicas da Era Lula detinham-se numa “[...] política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas” (FERRAZ, CROCCO e ELIAS, 2003, p. 14).

A partir de 2006, no segundo governo Lula (2007-2010), os resultados da manutenção das políticas econômicas iniciadas no Governo Itamar Franco alcançam resultados positivos no Produto Interno Bruto (PIB), no fortalecimento empresarial brasileiro e distribuição de riqueza e redução da pobreza (ALMEIDA, 2005).

Em 2007, no segundo mandato, Lula cria o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), retomando o planejamento de grandes obras estruturais, sob as premissas do crescimento acelerado e sustentável. Iniciou-se investimentos em obras de logística, indústria energética, urbana e da qualificação e ampliação das estruturas de educação básica e profissional (ALMEIDA, 2005).

Conforme o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015):

[...] pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais.

Porém, Lula não conseguiu fazer outras importantes reformas, como a política, tributária e agrária, mas elegeu sua sucessora, Dilma Rousseff, que dá continuidade nos Planos de Aceleração do Crescimento, investindo no crédito dos brasileiros e reforçando laços políticos e comerciais externos (ALMEIDA, 2005).

Em 2011, no governo Dilma Rousseff, o PAC entrou na sua segunda fase, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015), aprimorando parcerias com Estados e municípios para destinação de recursos e execução das obras projetadas. Em 2015, se consolida como principal programa do governo, movimentando mais de 40 mil empreendimentos no país (ALMEIDA, 2005).

Desta forma, se faz evidente, visualizando-se a história dos planos econômicos brasileiros que a política econômica vem caminhando rumo a gestão descentralizada e participativa.

2.2.3 Os métodos de Planejamento Estratégico.

A história recente do planejamento público no Brasil é emblemática. O Estado, inicialmente é identificado como dominante, atuando de forma intervencionista e reguladora, e com o tempo, pressionado pelas inovações tecnológicas que gradativamente ampliam a capacidade global de troca de informações (o advento do computador pessoal na década de 1980 e da internet em 1990 amplia essa aproximação), o Estado começa a alterar suas

estratégias de gestão, passando a ser mais controlador e legislador, mas ainda atuando com um caráter assistencialista, equânime e moderador (BUARQUE, 1999).

O planejamento começa a ganhar novas posturas, descentralizando o processo organizativo pelas instâncias de governanças e incentivando a formação de colegiados de participação popular, como ocorre desde a década de 1990 no Governo Federal. Paralelamente, no estado do Rio Grande do Sul são instituídos os COREDES, em 1991, seguindo as mesmas premissas de descentralização de políticas (BUARQUE, 1999).

Mais recentemente, a relação Estado-Sociedade passou pela descentralização mediante “[...] a democratização da gestão e transferência para a sociedade na capacidade de decisão e execução de atividades, gestão de recursos e prestação de serviços” (BUARQUE, 1999 p. 19).

Essa nova postura impulsiona a participação da população nos projetos e ações desenvolvidos pelos governos municipais visando atingir metas de consenso aos interesses sociais.

Desta forma, emerge na contemporaneidade, um novo conceito de planejamento, onde suas finalidades e especificidades, tanto gerais como estritamente técnicas, podem ser relacionados com a instauração e legitimação de concepções que venham reorientar as práticas de desenvolvimento (MORAIS, 2012).

Dentro desta ótica, os planejamentos estratégicos, podem ser subdivididos em planejamento estratégico municipal (PEM) e planejamento estratégico situacional (PES), segundo Pfeiffer (2000) e Matus (1996), respectivamente.

Pfeiffer (2000) afirma que a concepção do planejamento estratégico municipal (PEM), visa substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento.

Aborda, ainda o autor, a adaptação do planejamento estratégico ao setor público brasileiro e afirma que deve ser complementado por uma visão de gerenciamento de projetos e por técnicas de trabalho participativas, transparentes e dinâmicas.

No Quadro 3, verificam-se as diferenças existentes entre os setores público e privado.

Quadro 3 - Diferenças significativas entre os planejamentos estratégicos - público e privado.

	Empresa Privada	Setor Público
Missão	-limitada (a determinados produtos e/ou serviços); -definida pela direção ou pelos proprietários.	-ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida e não explicitamente definida); -obrigatória na base de um mandato.
Visão	-baseada na missão e na análise do ambiente; -coerente com as próprias possibilidades.	-determinada pela política; -ampla e não específica; -muitas vezes, incoerente com os recursos disponíveis.

continua

continua

	Empresa Privada	Setor Público
Organização	-funcional; -linhas claras de decisão; -relativamente simples.	-parcialmente funcional; -superposição de funções e política; -complexa.
Clientela	-limitada ao campo de operação da empresa; -relação definida por meio de compra ou contrato.	-ampla e diversificada; -relações mal definidas; -“cliente” não visto como tal.
Propósito de Atuação	-realizar lucro; -cumprir missão.	-servir ao público; -servir à política informalmente.
Forma de Atuação	-tem de ser eficiente; -dinâmica.	- não precisa ser eficiente; -geralmente, lenta e burocrática.

Fonte: Adaptado de Pfeiffer (2000).

Percebe-se, no Quadro 3, as peculiaridades ou características inerentes a cada setor. Entretanto, vale atentar-se que, independentemente do setor, as funções do planejamento estratégico são as mesmas.

Quanto à metodologia do PEM, Rezende (2008, p. 4) afirma que “[...] a sua metodologia não pode enfatizar os componentes mercantis ou a competitividade entre as cidades, e muito menos a busca desenfreada por investimentos”.

Já para Lopes (1998), o aspecto da competitividade apresenta-se bastante presente no PEM em virtude da globalização e prossegue com relação ao objetivo principal do planejamento estratégico, que é “[...] conseguir a transposição da visão individual de cidadãos conscientes e envolvidos para um horizonte mais amplo, dentro de uma moldura global” (LOPES, 1998, p. 91).

Salienta-se o fato de que Lopes (1998) dá ao tema um enfoque diferente, atrelando o sucesso do PEM como instrumento estratégico de qualificação e centralidade em um espaço globalizado, a fatores como a importância do planejamento em si.

A segunda subdivisão faz menção ao planejamento estratégico situacional (PES).

Para se ter uma noção exata do que é o conceito de planejamento estratégico situacional (PES), convém recorrer ao principal autor expoente do tema.

Segundo Matus (1996), governar é uma tarefa demasiadamente complexa para ser abordada valendo-se de métodos insuficientes de planejamento.

Com o objetivo de qualificar a gestão pública, Matus (1996) propõe um plano que se constitui em um elo entre a política e a gestão, como expõe:

Um instrumento teórico com metodologia prática, que busca tratar dos problemas de transformação social e deve ser aplicada de forma sistemática e com rigor no acompanhamento das ações pré-definidas, além de considerar os agentes que atuam, por vezes, em cooperação ou em conflito (MATUS, 1996 p. 22).

É importante frisar que o planejamento situacional vem em decorrência do planejamento estratégico tradicional, porém dotado de metodologia específica voltada para a compatibilização entre política e gestão.

Em sua crítica ao planejamento estratégico tradicional, salienta-se o enfoque que Matus (1993) dá ao tema quando critica o fato da necessidade de um planejamento voltado à compreensão das questões sociais e políticas, além de métodos e sistemas de gestão que objetivem a democracia e a participação.

Também Matus (1993, p. 8) explana que “[...] o planejamento moderno, enquanto cálculo que precede e preside a ação, é concebido justamente para servir ao dirigente político que busca ver adiante da curva do futuro”.

Verifica-se, na afirmativa de Matus (1993), a relação do planejamento com a política, visando o futuro, podendo afirmar-se, então, que se trata de um projeto de governo que teoriza sob aspectos metodológicos do planejamento público, reformas políticas, desenvolvimento, política econômica, dentre outros temas da gestão pública.

Sendo assim, a condução do projeto está na capacidade do governo de envolver técnicas, métodos, meios, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo na condução do processo social a objetivos declarados, dada a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo (MATUS, 1993).

Atenta-se aqui para vários enfoques interligados que Matus (1993) trata de forma peculiar. O “ator e sua equipe de governo” (grifo da pesquisadora) devem estar imbuídos do verdadeiro espírito de equipe, podendo-se dizer coesão. Em especial, a relação existente entre a “governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo” (grifo da pesquisadora), assim como aqui citados, indissociáveis, refletem o sentido do PES como uma ferramenta de planejamento público integral.

A participação cidadã, na teoria do PES, se traduz em uma característica fundamental, como se percebe já no momento explicativo, pois esta participação cidadã na explanação dos problemas reais possibilita a abordagem situacional, podendo-se dizer que, nesse momento, através da participação cidadã, os problemas são identificados, selecionados e priorizados, sendo posteriormente debatidos e avaliados no sentido da normatização, visando a atacar a causa do problema, facilitando a aproximação entre o técnico e o político (MATUS, 1996).

Destarte, verifica-se, em todos os níveis do planejamento, que a participação cidadã constante é imprescindível, sendo fator preponderante para a análise, definição, avaliação e revisão do plano.

Com relação à participação social e cidadã no processo de desenvolvimento regional através do planejamento estratégico, afirmam Becker e Bandeira (2003, p. 11):

A participação, a articulação de atores sociais e a formação de parcerias assumem especial relevância na medida em que as abordagens mais recentes têm tendido a enfatizar, de forma crescente, a importância da mobilização dos fatores endógenos para a promoção do desenvolvimento regional.

Nota-se, na afirmação, que os autores corroboram o princípio apresentado por Matus (1996) relativo à participação cidadã no processo de desenvolvimento regional através da formulação do planejamento estratégico.

Afirmam também os autores com relação à participação da população:

O interesse pela participação tem aumentado muito ao longo das últimas décadas. Múltiplos argumentos têm sido apresentados na literatura sobre desenvolvimento e sobre políticas públicas, para defender a necessidade de uma participação ampla e efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das ações de governo, não apenas para produzir melhores programas e projetos, mas também como instrumento para a construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática (BECKER e BANDEIRA, 2003 p. 11).

É importante ressaltar a participação crescente da população ao longo do tempo, conferindo ao processo um caráter participativo e deliberativo, como também a própria participação se constitui em um instrumento de promoção de justiça social e democracia, através da gestão.

Desta forma, a introdução de forma sistematizada e contínua da gestão democrática em planejamento estratégico é cada vez mais latente no setor público, para dar sustentabilidade para a região em que está inserido.

2.3 Gestão Democrática com Participação Popular.

Abordar-se-á neste capítulo a participação social e a gestão pública, os mecanismos de participação popular e controle social e a participação popular como modelo de gestão democrática.

2.3.1 A participação Social e a Gestão Pública.

Conforme Avritzer (2011) entende-se por participação social, um princípio de integração dos indivíduos nos diversos núcleos organizacionais da sociedade que discutem assuntos que são pertinentes ao ambiente social, sendo de extrema relevância para a

construção de um processo de mudança onde as classes menos favorecidas podem participar e opinar sobre decisões importantes.

Ainda, conforme Gadotti (2014, p. 2) “[...] a participação social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias e audiências públicas”, ou seja, é a organização da sociedade civil atuando de forma a acompanhar, controlar e fiscalizar a implementação das políticas públicas.

Por participação popular, entende Rahnema (2000, p. 196) que “[...] são esforços organizados para aumentar o controle dos recursos e da movimentação daqueles até então excluídos desse controle”. Complementa Gadotti (2014, p. 4) que:

[...] a participação popular, corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais etc.

Desta forma percebe-se que a participação popular corresponde a formas de luta mais diretas do que a participação social, por meio de ocupações, marchas, lutas comunitárias etc.

Infer-se portanto, que o controle social se fundamenta e necessita de uma cidadania ativa cuja proativa participação popular iniba e elimine os problemas associados à corrupção e ao clientelismo, incorporados às práticas da administração pública.

Dentro desta concepção, emerge a conceituação da origem da palavra democracia. De origem grega arcaica, *demos* significa povo e *kratein* significa governo, podendo-se entender que engloba nesta conceituação, o governo do povo, para o povo, e pelo povo.

Sistematizaram de maneira bastante aprofundada questões que envolvem a discussão sobre o que é a democracia e seus atributos, inúmeros autores, entre eles, Schumpeter (1961, p. 291), que explica que democracia é

[...] um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas.

Porém, de forma bastante simplista, pode-se afirmar que a democracia está presente quando se tem na organização do sistema político, instituições que integram a sociedade civil com o Estado. As generalizações sobre as perspectivas de democracia são citadas por González (2002) como: a democracia participativa, a representativa e a deliberativa.

A democracia participativa ou chamada de direta, surgiu na Grécia, “[...] onde o povo, se reunia em praça pública, para o exercício direto e imediato do poder político” (BONAVIDES, 2002 p. 288).

Nessa modalidade o povo expressava sua vontade exercendo ele próprio as funções do Estado, ou seja, tanto a legislação como as principais atribuições executivas e judiciárias eram exercidas pelos cidadãos em assembleias populares (SANTANA, 1995).

Contudo, embora possa parecer um modelo perfeito de democracia, deve-se observar o contexto no qual se situava, pois a democracia desta época era alicerçada em um contexto econômico extremamente explorador, onde “[...] o direito de participação no ato criador da vontade pública era privilégio de ínfima minoria de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos” (BONAVIDES, 2002 p. 288).

A democracia participativa tem como elemento principal, portanto, a integração dos cidadãos na tomada de decisão.

Mas, cita Rousseau (1999, p. 114), que “[...] a soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa, ou é a mesma ou é outra, não existe meio termo”.

Para o autor, portanto, há o princípio de que, a partir do momento em que o povo nomeia representantes, este já não é mais povo.

Dentro deste contexto, a grande inovação que ocorreu nos modelos participativos refere-se ao desenvolvimento dos processos eleitorais que passam a prever o envolvimento dos cidadãos com a coisa pública.

Ainda, para Lüchmann (2007) há compatibilidades entre a democracia representativa e a participativa como meio de inovar práticas e orientações político-institucionais.

Assim sendo, a democracia representativa ou chamada também de indireta, aflorou, quando da impossibilidade de ouvir e dar poder deliberativo a todo cidadão.

Cita Bonavides (2002, p. 293) que “[...] o Estado moderno já não é o Estado-cidade de outros tempos, mas o Estado-Nação, de larga base territorial, sob a égide de um princípio político severamente unificador, que risca sobre todas as instituições sociais o seu traço de visível supremacia”.

Desta forma, houve somente uma saída para a sustentação no Estado moderno outorgado como governo democrático de bases representativas.

Bonavides (2002, p. 294), expõe ainda, que atualmente, o modelo tem hoje como bases:

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

Faz-se perceptível, que na democracia representativa tudo o que acontece, é presumido do povo governando.

O povo delega parte de sua soberania “[...] aos representantes eleitos, para legislarem em seu nome e respeitando a sua vontade” (BONAVIDES, 2002 p. 297). Por imediato, pressupõe-se que há em essência, uma relação de confiança entre os representantes e representados. Mesmo entre os liberais o tema provoca grandes divergências. Posições opostas em relação ao assunto entre Montesquieu (1785) que defendia a representação parlamentar da nação e Rousseau (1789), que defendia a democracia direta.

Por fim, cita-se a democracia deliberativa, que emerge em um contexto substituto e de certa forma inovador, visando minimizar as falhas da democracia representativa.

É, portanto, uma modalidade mista, onde se alternam as formas de governo da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais à democracia participativa ou direta onde há deliberações (AZAMBUJA, 1999).

Porém, há de se fazer uma diferenciação entre deliberação, processo existente na democracia participativa ou direta e democracia deliberativa:

[...] a deliberação deve terminar em uma decisão, mas a democracia deliberativa não especifica, por si só, um único processo para se chegar a uma decisão final. Ela deve se apoiar em outros processos, mais notavelmente no voto, que não são propriamente deliberativos (GUTTMANN e THOMPSON, 2007 p. 35).

Desta forma, pode-se afirmar que o termo deliberação expressa as formas e instrumentos alocados na tomada de decisão e democracia deliberativa é um tipo de democracia que contempla em suas características o processo deliberativo.

Avritzer (2000) problematiza ainda duas abordagens distintas para o processo deliberativo: os conceitos decisionístico e o argumentativo.

O conceito decisionístico expõe que a decisão é o elemento central do processo deliberativo, defendendo que se dispense processos de participação e argumentação.

Já, o modelo argumentativo rompe com a tradição teórica social decisionística investindo na deliberação democrática.

Segundo Avritzer (2000, p. 108):

Existem três características centrais do modelo argumentativo que são: cessão de espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação, a forma de lidar com a informação onde o Estado e o mercado possuem informações incompletas para a tomada de decisão sendo necessário que os atores sociais também tragam informações, o compartilhamento e discussão destas informações e por último a testagem de múltiplas experiências com capacidade de variação dos arranjos deliberativos.

Em suma, democracia deliberativa compõe-se “[...] da reconciliação entre a execução das decisões legítimas com o processo de deliberação pública” (FARIA, 2000, p. 65), ou seja, a tomada de decisão se dará “[...] através de mecanismos deliberativos ou mecanismos de participação popular, que tem como fundamento a participação dos cidadãos nesses fóruns públicos” (FARIA, 2000, p. 65).

Com relação aos mecanismos de participação popular, o período de democratização política brasileira tem como marco legal a Constituição Federal de 1988, onde o Estado brasileiro adotou em seu texto constitucional, a democracia representativa combinada a mecanismos de participação popular.⁶

2.3.2 Mecanismos de Participação e Controle Social.

Por mecanismos participativos, entende Avritzer (2000, p. 26) como:

[...] uma instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais (os Poderes Executivo, Legislativo e o Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil.

São cinco os mecanismos de participação popular conhecidos e utilizados no mundo: plebiscito, referendo, iniciativa popular, *recall* e veto popular (DALLARI, 1984).

No Brasil optou-se por utilizar os três primeiros mecanismos citados, conforme dispõe o artigo 14, incisos I a III da Constituição Federal de 1988: (1) plebiscito, (2) referendo e (3) iniciativa popular, caracterizados conforme Quadro 4:

⁶Conforme artigo 14 da Constituição Federal de 1988: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

Quadro 4 - Mecanismos de Participação popular no Brasil.

Mecanismo de Participação Popular	Descrição
Plebiscito	Consulta formulada ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.
Referendo	Consulta formulada ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.
Iniciativa Popular	Consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Fonte: adaptado - Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 (ANEXO D).

Tais mecanismos permitem a intervenção popular, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outras ocasiões decisivas quando do funcionamento de órgãos do Estado.

Cabe salientar que a participação no planejamento e na gestão das políticas públicas se materializou através de plebiscito, referendo, leis de iniciativa popular, audiências públicas e, em especial, no caso do Rio Grande do Sul, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

Porém, cita Moraes (2012, p. 84) que “[...] os mecanismos de participação popular e os instrumentos de gestão democrática participativa ainda são pouco conhecidos da população brasileira e não integram adequadamente o cotidiano político”.

2.3.3 Participação Popular como modelo de Gestão Democrática.

A partir da década de 1980, ocorreram diversas reformas descentralizadoras em inúmeros países no mundo, dentre eles, o Brasil.

Por descentralização, entende Buarque (1999, p. 16):

[...] a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades especialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala.

Desta forma, verifica-se que houve uma mudança no que tange a escala de poder, onde a descentralização conferiu poder de fato, aos municípios e as comunidades, propiciando participação dos cidadãos nas decisões, pois, durante muito tempo, o sistema político

brasileiro excluiu a participação da sociedade nos processos decisórios coordenados ou patrocinados pelo Estado.

Com isso, mantinha coesa uma sociedade desigual de tal sorte que, quando eram afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social, todos sofriam as consequências de alguma espécie (DALLARI, 1984).

Em 1994, através da Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro, é institucionalizada, no Rio Grande do Sul, uma nova experiência de gestão pública: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que trouxeram consigo novas escalas territoriais para o enfrentamento das desigualdades regionais (BANDEIRA, 2007).

Dentro desse contexto de democratização da gestão por intermédio da participação popular, fica evidente a importância dos movimentos populares, inclusive no âmbito municipal, pois é na questão local que a articulação entre o social e o político se mostra mais manifesta e as demandas coletivas se articulam.

Desta forma, percebe-se que há uma sinergia entre participação e gestão democrática. De modo sintético, é possível estabelecer que a gestão democrática pode ser definida como uma forma de gestão que privilegia a participação e a democracia com todos os atores envolvidos. Os princípios que a norteiam, são: a) descentralização, b) participação e c) transparência (GADOTTI, 2014). Cabe esclarecer este último, ou seja, a transparência implica que qualquer decisão ou ação implementada tem que ser de conhecimento de todos que dela participam.

Para garantir a gestão democrática, está prevista a utilização de instrumentos de gestão como:

a) os conselhos municipais são constituídos por representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil. Visam contribuir com definição de metas e objetivos da organização social nos mais diversos planos, normalmente em formato de colegiados e atribuições (FREITAS, 2011).

b) os fundos municipais são provisões específicas de recursos amparadas no art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64, com definições de objetos de destinação setorializados (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2015).

c) a gestão orçamentária participativa respalda colegiados formados pela sociedade civil no monitoramento das finanças públicas, desde à destinação de recursos ao processo de prestação de contas sobre obras e serviços executados como dispêndio de bens capitais e correntes do erário público (OBSERVATÓRIO DE GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA, 2015).

d) audiências e consultas públicas: enquanto **Audiências públicas** são fóruns presenciais de debate da coisa pública, aberto à participação de indivíduos e representantes da sociedade civil organizada, as **consultas públicas** revelam-se à semelhança do objetivo, mas diferem quanto às ferramentas, movimentadas atualmente através de formas colaborativas à distância (internet, correio eletrônico e ou telefone) (Pires e Vaz, 2012).

e) conferências municipais atribuem ao debate sobre a coisa pública inserções de temas estratégicos, de abrangência global à sociedade visando delimitar pactos sociopolíticos na gestão de políticas públicas (TEIXEIRA *et al*, 2009).

f) projetos de lei de iniciativa popular: permite a busca da intervenção social em processos legislativos que culminem no desenvolvimento socioeconômico ou ambiental gerador de benefícios amplos e irrestritos. Devem ser subscritos por um número mínimo de indivíduos, sempre pessoas físicas (OBSERVATÓRIO DE GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA, 2015).

g) referendo popular é traz à decisão pública temas pertinência estratégica ao Estado-Nação, ratificando ou rejeitando a pauta em questão, que já encontra-se definida em lei (OBSERVATÓRIO DE GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA, 2015).

h) plebiscitos também submete à decisão pública pautas importantes ao Estado-Nação, porém, antes da normatização em peças legais (OBSERVATÓRIO DE GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA, 2015).

i) mecanismos de participação popular.

Com relação aos mecanismos de participação popular, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, são vigentes no país:

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” que são os mecanismos de participação popular.

Assim emerge a noção também de gestão democrática e participativa, entendendo-se a democracia como uma forma de governo que se opõe aos regimes ditatoriais e que nela se mantêm os interesses das lutas da sociedade por uma condição mais digna de vida, sendo possível através desta forma de gestão privilegiar a participação e a democracia com todos os atores envolvidos (MORAIS, 2012).

A inércia poderá ser alterada à medida que uma educação voltada para a cidadania seja implementada neste país e, assim, desperte nos cidadãos seus direitos e os torne sujeitos ativos neste processo de implementação.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Encontra-se neste capítulo, os métodos e procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento desta pesquisa, bem como a apresentação do caso COREDE Serra.

3.1 Apresentação do caso COREDE SERRA.

Este estudo de caso se configura em uma análise do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra, composto por 32 municípios conforme exposto no Quadro 5, com uma população total, segundo a FEE (2014), de 926.374 habitantes em uma área total de 6.947,5 km².

Quadro 5 - Municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra
COREDE SERRA

COREDE SERRA			
Antônio Prado	Farroupilha	Nova Bassano	São Jorge
Bento Gonçalves	Flores da Cunha	Nova Pádua	São Marcos
Boa Vista do Sul	Garibaldi	Nova Prata	São Valentim do Sul
Carlos Barbosa	Guabiju	Nova Roma do Sul	Serafina Correa
Caxias do Sul	Guaporé	Paraí	União da Serra
Coronel Pilar	Montauri	Pinto Bandeira	Veranópolis
Cotiporã	Monte Belo do Sul	Protásio Alves	Vila Flores
Fagundes Varela	Nova Araçá	Santa Tereza	Vista Alegre do Prata

Fonte: Adaptado da Fundação de Economia e Estatística - FEE (2014).

O Corede Serra lidera o *ranking* dos COREDES gaúchos no Idese7, com um índice de 0,812 em 2012 onde o IDESE do estado do Rio Grande do Sul é de 0,744 em 2012, conforme Tabela 1, onde o índice quanto mais próximo de um (1,00) denota uma melhor posição na classificação. O COREDE Serra é hegemônico na classificação desde 2007 (início da nova série) até a presente data (FEE, 2015).

7 IDESE- Índice de Desenvolvimento Socioeconômico. Instrumento de avaliação da situação socioeconômica dos municípios gaúchos que considera aspectos qualitativos do processo de desenvolvimento, por meio dos resultados de seus três blocos: Educação, Renda e Saúde (FEE, 2015).

Tabela 1 – Indicadores COREDE Serra / Estado do Rio Grande do Sul.

INDICADOR	COREDE SERRA	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Número de municípios.	32	497
População total (2014) habitantes.	926.374	11.261.483
Esperança de vida ao nascer.	74,59 (2000)	73,69 (2000) 75,38 (2010)
IDESE (2012)	0,812	0,744

Fonte: Adaptado de FEE Dados (2015).

Os municípios que compõem o COREDE Serra possuem uma ampla diversidade econômica, englobando setores desde a indústria de transformação, serviços e comércios diversificados e o setor primário baseado na agricultura familiar.

A região do Corede Serra detém grande importância econômica geopolítica. A principal cidade da região é Caxias do Sul, que detém o segundo maior polo metalomecânico do Estado. Outros expoentes da produção serrana são: Bento Gonçalves, especializada na produção de móveis; Marau e Nova Bassano, com indústrias de estruturas metálicas e transformação de borracha; e Veranópolis, com a produção de biodiesel.

3.2 Métodos e Procedimentos.

Desta forma, quanto ao tipo de pesquisa, nos seus objetivos esta pesquisa é exploratória, interpretativa e descritiva. Quanto aos procedimentos técnicos é estudo de caso e bibliográfica. Quanto à abordagem do problema esta pesquisa é qualitativa e quantitativa.

No quesito procedimento de pesquisa o universo pesquisado utilizou como unidade de análise os seguintes:

- a) Sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais – ONG's -, associações, entidades de classe);
- b) Poder público (Prefeituras, Órgãos estaduais);
- c) Instituições acadêmicas (públicas, comunitárias e privadas);
- d) Iniciativa privada (associações comerciais e industriais - ACI's, Sindicato de empresas, Câmara de dirigentes lojistas - CDL's); e
- e) Conselhos (municipais) do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra, composto por 32 municípios localizados no estado do Rio Grande do Sul.

Com relação à amostra esta pesquisa é não probabilística, intencional ou de seleção racional e de acessibilidade, composta atores sociais que compõem os seguintes:

- a) Sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais – ONG's -, associações, entidades de classe);
- b) Poder público (Prefeituras, Órgãos estaduais);
- c) Instituições acadêmicas (públicas, comunitárias e privadas);
- d) Iniciativa privada (associações comerciais e industriais - ACI's, Sindicato de empresas, Câmara de dirigentes lojistas - CDL's); e
- e) Conselhos (municipais) do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra, localizado no Rio Grande do Sul, totalizando 18 sujeitos de pesquisa então denominados nesta pesquisa como: sujeito de pesquisa 1, 2, 3 e assim sucessivamente, em ordem numérica.

Com relação ao instrumento de coleta de dados esta foi realizada através de uma entrevista semiestruturada, exposta no Apêndice A, de forma presencial, não gravada (a pedido dos respondentes) e um questionário aberto enviado por email, contendo 15 (quinze) questões de livre resposta.

Com relação ao questionário aberto e a entrevista semiestruturada encontra-se na Tabela 2 a exposição do retorno das respostas:

Tabela 2 - Percentual de respondentes quando da entrevista semiestruturada e questionário aberto.

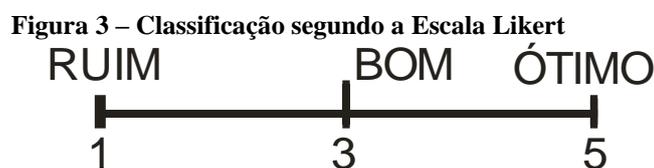
Forma de abordagem	Número de envios	Recebidos	Percentual
Questionário Aberto	28	6	21%
Entrevista semiestruturada	28	4	14%

Fonte: dados da pesquisa (2015)

Observa-se desta forma que dos 28 questionários abertos, de perguntas de livre resposta, enviados por e-mail, retornaram 21% e ainda com relação as mesmas perguntas contidas na entrevista semiestruturada respondidas de forma presencial e não gravada (por solicitação dos atores sociais) dos 28 atores sociais 14% se propuseram a realizar a mesma, preferindo respondê-las por e-mail encaixando-se desta forma no questionário aberto.

Também foi enviado um questionário fechado exposto no Apêndice B, com 11 (onze) afirmativas contendo as opções de resposta: **discordo; discordo parcialmente; indiferente; concordo parcialmente; concordo** (grifo da pesquisadora) utilizando-se da Escala Likert. Conforme Prodanov e Freitas (2009) esta escala é um tipo de resposta psicométrica usada comumente em questionários, e é mais usada em pesquisas de opinião. Ao responderem a um questionário baseado escalar, os respondentes especificam seu nível de concordância através

de uma afirmativa. Cabe salientar que nesta pesquisa, a escala Likert esta delimitada entre 1 e 5, onde **1** significa **ruim**, **3 bom ou satisfatório** e **5 excelente**, conforme Figura 3.



Fonte: a autora (2015).

Com relação ao questionário fechado tem-se na Tabela 03 a exposição do retorno das respostas das mesmas.

Tabela 3 – Percentual de respondentes quando do questionário fechado.

Forma de abordagem	Número de envios	Recebidos	Percentual
E-mail Questionário fechado	28	18	64%

Fonte: dados da pesquisa (2015).

Observa-se desta forma que dos 28 questionários fechados enviados por email, 64% retornaram repostas.

Neste sentido para resolver a proposta de pesquisa, considerando as questões enviadas e formuladas presencialmente, dos 28 atores sociais contatados, que correspondem a 100% obteve-se um retorno com relação ao questionário fechado, de 64% e com relação ao questionário aberto/entrevista semiestruturada, 35% de retorno.

Assim sendo, a entrevista semiestruturada foi realizada entre os dias 02 de abril de 2015 a 31 de Julho de 2015 de forma presencial e não gravada e o questionário aberto e fechado foram enviados através de e-mail no dia 02 de abril de 2015 com prazo de 90 dias para retorno do mesmo.

A análise dos dados obtidos na entrevista semiestruturada e no questionário aberto, de cunho qualitativo, foi feito através de análise interpretativa que conforme Severino (2007, p. 94) é "[...] tomar uma posição própria a respeito das ideias enunciadas, é superar a estrita mensagem do texto, é ler na entrelinhas, é forçar o autor a um diálogo, é explorar a fecundidade das ideias expostas, é cotejá-las com outros, é dialogar com o autor".

Ainda complementa Triviniões (1987) que a pesquisa interpretativa, é decorrente das informações recolhidas, que são interpretadas. Desta forma, o pesquisador cuidará da interpretação do texto, inferindo e interpretando o que apreciou. Ainda, o objetivo do

interpretativismo é compreender a produção real dos significados e conceitos usados por atores sociais no local onde eles interagem.

Já, a análise dos dados obtidos no questionário fechado foi mensurada através de estatística descritiva utilizando-se do *software* Sphnix.

No Quadro 6 apresenta-se a correlação entre os questionamentos e os objetivos específicos da pesquisa:

Quadro 6 - Correlação entre os questionamentos e os objetivos específicos da pesquisa.

Objetivos específicos	Instrumento de coleta	Questões da entrevista semiestruturada e questionário aberto (APÊNDICE A)	Questões do questionário fechado (APÊNDICE B)
Descrever a percepção dos atores sociais quanto à gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico regional.	Entrevista semiestruturada , questionário aberto, questionário fechado.	4, 6, 7, 8, 11, 12 e14.	1, 3, 5, 7, 8 e 9.
Descrever como ocorre a articulação dos atores sociais no processo de construção do planejamento estratégico regional no território do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul.	Entrevista semiestruturada , questionário aberto, questionário fechado.	5, 6, 9, 10, 11, 12 e 13.	2, 3, 5, 6, 9 e10.
Identificar os mecanismos de participação popular efetivamente utilizados pelos atores sociais para a construção do planejamento estratégico regional quando da representação, da negociação e articulação destes.	Entrevista semiestruturada , questionário aberto, questionário fechado.	10 e 15.	4, 8, 9 e 11.

Fonte: a pesquisadora (2015).

O primeiro módulo visa compor a análise da compreensão dos atores sociais na construção do planejamento estratégico do desenvolvimento econômico da Região Serra no que tange à democracia e participação social.

O segundo módulo busca compreender as formas de articulação e envolvimento dos atores sociais que representam interesses socioeconômicos de setores econômicos da Região Serra afim de garantir as demandas de seus representados frente à gestão pública.

E, o terceiro módulo, subsidiar a compreensão destes atores sociais sobre os instrumentos utilizados para garantir a participação social.

4 A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO COREDE SERRA: ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DO RESULTADOS.

A abertura política em meados da década de 1980 dera fim a um sombrio momento da vida pública no país que fizera muitas vítimas dentre os que buscavam restituir os valores democráticos no Estado brasileiro. Foram anos de reconstrução sociopolítica que mesmo os mais experientes gestores públicos eram inócuos ouvintes da sociedade que clamava por vez e voz.

Para reagir sobre tantas demandas e fazer deste interesse uma arma a favor da democracia, nenhuma voz poderia ser calada, mas enquadrá-las sobre critérios definidos na lei maior do país, minimizando ao máximo a possibilidade de uma nova tentativa de instituir um regime ditatorial no Estado brasileiro.

Sob a égide do Artigo 204 da Carta Maior estabeleceram-se os mais variados formatos da participação popular nos processos decisórios da gestão pública.

Tão logo, o governo do Rio Grande do Sul assumiu a participação popular como instrumento democrático e definiu legalmente sua formatação, a partir da Constituição Estadual de 1989. Porém, no decorrer do tempo de implantação, questiona-se constantemente o quão aristotélico seja na efetiva preservação dos valores democráticos.

A seguir, posiciona-se a interpretação entrevistada dentre atores sociais representantes de entidades civis organizadas na Região Corede Serra quanto à compreensão do envolvimento dos movimentos populares, representações da sociedade civil e da participação democrática no planejamento estratégico e seus desdobramentos.

4.1 Perfil dos atores sociais entrevistados.

Através da entrevista, por meio das três primeiras perguntas, foi possível identificar o perfil dos pesquisados, demonstrando que 70% são do sexo feminino, com uma média de idade de 48 anos, denotando uma ampla participação feminina quando do retorno dos questionamentos. Porém cabe salientar que, com relação as três primeiras perguntas da entrevista, 50% dos sujeitos de pesquisa não responderam a estes questionamentos, e os demais (50%) identificaram-se de forma genérica com relação ao campo de atuação como: setor de ensino, poder público, iniciativa privada e sindicatos.

4.2 A crítica individualizada dos Atores Sociais na construção do planejamento estratégico do COREDE Serra.

O planejamento estratégico é um instrumento essencial para garantia dos interesses socioeconômicos e quando percebido o envolvimento dos atores sociais, através da entrevista semiestruturada e do questionário aberto, pode-se analisar no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra o quão democrática e participativa é a gestão e perceber na visão dos representantes destes setores se considera e propõe a integração, participação e interesse às demandas.

Neste contexto, a interpelação a representantes de entidades socioeconômicas locais trouxe à luz variáveis, compostas a partir da pergunta 4, que permitiram compreender os interesses (e relevâncias) para com o envolvimento e participação na construção do planejamento estratégico do COREDE Serra e suas considerações para com os espaços democráticos de participação popular.

Desta forma, partindo-se da premissa de que a efetiva participação dos atores sociais é essencial no desenvolvimento e construção do planejamento estratégico, o sujeito de pesquisa 1 registrou sua participação efetiva na elaboração do plano. Contrapondo, os sujeitos de pesquisa 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 negam suas participações em algumas etapas na construção do planejamento estratégico. O sujeito de pesquisa 3 declara ainda que “[...] não houve uma participação efetiva porque não havia muitas convocações para reuniões e normalmente as que ocorriam eram em horários e dias de difícil comparecimento”.

Percebeu-se que a maioria dos respondentes não participaram de todas as reuniões para a elaboração do planejamento estratégico do COREDE Serra, demonstrando fragilidade na sustentação dos interesses de seus setores, lembrando Matus (1996) que determina que em todos os níveis do planejamento, a participação cidadã deve ser constante e é imprescindível, sendo fator preponderante para a análise, definição, avaliação e revisão do plano.

Considerando essencial a participação efetiva dos atores sociais no planejamento estratégico, cabe o questionamento de quais seriam as razões para que atores sociais, entidades e instituições não se fizessem participativos.

Os respondentes da entrevista (sujeitos de pesquisa 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10) sinalizam que o interesse em envolverem-se foi insuficiente, numa demonstração de escolha muito particular e ou falta de confiança pelas ferramentas democráticas de participação popular. Porém, o

sujeito de pesquisa 1 expõe que houveram contribuições de setores, mas em geral, o plano foi elaborado por um pequeno grupo, sem o definir.

Em concordância a esta interpretação, o sujeito de pesquisa 3 complementa que “[...] os horários das reuniões, pautas direcionadas e conchavos anteriores, além da falta de perspectiva perante as demandas e as entregas do governo estadual que não atendiam as propostas do COREDE, reduziram a participação” ainda que, o processo de elaboração restringiu a participação pois este foi muito fechado, segundo o sujeito de pesquisa 2.

Tais fatores enfraquecem o que Gadotti (2014, p. 2) explana quando declara que “[...] a participação social se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias e audiências públicas”, observando-se que o planejamento estratégico do COREDE Serra, obteve em sua formulação uma participação inferior ao potencial da região.

Esta pergunta – excluindo aqui as que distinguem o perfil dos entrevistados – começa a dar o tom de uma intrínseca disputa sobre a legitimidade dos instrumentos de participação popular, talvez por interesse político, talvez socioeconômico, que se compõem ora por aclamar o sistema, ora por denegri-lo quanto a sua efetiva demonstração de resultados.

É possível esta observação quando se aprecia a afinidade quando das prioridades locais e regionais, vistas como de suma importância na construção do planejamento estratégico para o desenvolvimento regional e compreendidas como contempladas. O sujeito de pesquisa 1 expõe, inclusive, crer que “[...] pela amplitude e importância procurou-se colocar todas as prioridades no plano após minuciosa análise”. O sujeito de pesquisa 9 concorda com esta afirmativa, mesmo negando sua – particular – representação no processo.

No mesmo tom, os sujeitos de pesquisa 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 citam que as necessidades locais/ regionais foram compreendidas e refletem de fato a realidade local/regional.

Mas com relação a quais necessidades não foram contempladas o sujeito de pesquisa 2 cita: áreas social, ambiental, esporte e lazer e o sujeito de pesquisa 3 contrapõe que houve “[...] o fortalecimento da própria instância de governança (COREDE), com gestão independente e apartidária, além de demandas relacionadas ao adensamento empresarial, capaz de gerar mais emprego para a região”.

Obstante a tais ponderações, cabe distinguir que a transferência da autoridade e do poder decisório, por parte do Estado, para unidades especialmente menores é a de promover a descentralização, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão, conforme Buarque (1999) infere neste caso, da construção do planejamento estratégico, ora a capacidade técnica desejável, ora a falta de respaldo para efetiva demonstração de participação. Fazendo um

trocadilho, parece ser a própria metodologia, pouco participativa (ou desejável, pelo ponto de vista dos interesses em jogo).

É a percepção do sujeito de pesquisa 1, quando coloca que “[...] ficou restrito a academia por parte de seus técnicos”. E o sujeito de pesquisa 3 aprofunda a crítica, interpretando que:

[...] a prioridade posta pelo governo estadual em várias gestões sempre foi a sua própria, dialogando com os COREDES somente no orçamento participativo (participação popular e cidadã), mas incluindo demandas de sua própria estrutura, como bombeiros e segurança pública.

Se este é ponto divergente, que determina o encontro (ou não) das lideranças locais para definirem as distintas demandas locais/regionais é expoente compreender como se articulou a tomada de decisão.

O sujeito de pesquisa 2 cita que “[...] em consensos de reuniões de comissões temáticas que ocorrem cotidianamente no âmbito da Região. Também o sujeito de pesquisa 1 explana que “[...] praticamente foram feitos uma análise de forças e fraquezas muito interessante e minuciosa respeitando sempre a vocação dos municípios”. Porém, o sujeito de pesquisa 10 explicita “[...] por votação e impacto no resultado comercial”. Respostas burocráticas e intangíveis, que torna importante correlacionar a exposição de Lopes (1998) com a explanação do sujeito de pesquisa 1, quando cita que objetivo principal do planejamento estratégico é conseguir transpor a visão individual de cidadãos conscientes e envolvidos para um horizonte mais amplo, demonstrando desta forma, seus poderes de articulação.

E aqui, entra em cena a participação efetiva de lideranças políticas: municipais, estaduais e federais ou representantes indiretos destes, nas definições sobre as questões abordadas na construção do planejamento estratégico, pois, como já dito por Bonavides (2002) o povo delega aos seus “representantes” eleitos parte de sua soberania “[...] para legislarem em seu nome e respeitando a sua vontade” (BONAVIDES, 2002 p. 297).

Mais uma vez, demonstra-se valores intrínsecos, políticos, socioeconômicos para com a efetiva contribuição desta ferramenta de participação popular, que levaram o sujeito de pesquisa 1 a expor que “[...] foram realizados reuniões para uma ampla discussão mas não notei que houvesse um grande interesse por parte das autoridades envolvidas”. “A participação foi restrita dos três segmentos, em parte por já haver um acúmulo significativo de informações trabalhadas em Comissões Temáticas regionais” (SUJETO DE PESQUISA 2).

O Estado determina legalmente a participação popular, mas esconde-se nos teores técnicos e formais para a sua própria participação, interferindo somente para esclarecer e ponderar sobre os divergentes aspectos que se apresentam. Esta foi à percepção dada pelas respostas (unânicos) dos entrevistados.

O sujeito de pesquisa 3 defende a participação do Estado “[...] através da SEPLAG no sistema de participação popular, catalogando e distribuindo as demandas dos municípios para defender suas prioridades e conduzindo as articulações”. Mas, de fato, isso não demonstra que o Estado foi estratégico na condução do planejamento, ocupando-se do que se trata aqui como áreas táticas de definição e condução de postulações ao orçamento da gestão pública.

Os demais sujeitos de pesquisa responderam não ter conhecimento, pois não participaram do processo em todas as suas etapas, porém sugestionam sem afirmarem, ter havido a participação efetiva de lideranças políticas.

No determinado momento do planejar utilizou-se de metodologias que expuseram a capacidade de produção e os gargalos para o crescimento socioeconômico regional. É, exatamente nesse momento, que se trabalhou para definir os macroobjetivos (programas, projetos e ações) e que se desejou a efetiva participação dos atores sociais, fundamentalmente, representantes da sociedade civil organizada e das instâncias de governança.

O que se presenciou, conforme o próprio sujeito de pesquisa, de representações sociais demonstra-se na Tabela 4, corroborando com a percepção de uma relevante participação de técnicos: 40%. Porém, aqui fica demonstrado que sim houve participação de representantes governamentais, com 20% do efetivo integrante do planejamento.

Tabela 4 – Atores sociais participantes.

Macro Objetivos	Percentual
a) técnicos	40%
b) representantes do governo	20%
c) instituições públicas e privadas	30%
d) sociedade civil	10%
e) outros	zero

Fonte: dados da Pesquisa (2015).

Acima da consolidação da execução do processo de desenvolvimento regional, nas proposições técnicas-operacionais, há uma interpretação no próprio planejamento que foi orientada e definida por quem de fato se fez presente e isso se consolida perante a gestão pública estadual e, conseqüentemente, à dotação orçamentária alocada para as demandas da

região do Corede Serra que vão dialogar com os referenciais estratégicos (visão, vocação e valores) definidos para a região.

Mas, ainda ponderando sobre a Tabela 4, o sujeito de pesquisa 2 expõe que “[...] os atores b), c) e d) tiveram participação em eventos de discussão de problemas e soluções para as diferentes áreas e alguns como a FEE e Emater (Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural) na geração de dados sobre a região”.

Já, o sujeito de pesquisa 3 expõe que a participação dos atores “[...] a) foi inócua; b) articuladores; c) integrantes das reuniões; presentes quando a demanda era relacionada direta a sua comunidade, local, bairro”.

Mais uma vez expõe-se a relação de afirmação (ou não) da participação social, quando o sujeito de pesquisa 1 (que se posiciona como técnico) afirma que “[...] nós técnicos é que nos encarregamos da elaboração de acordo com as nossas análises”. Tal declaração demonstra uma trincada relação entre os atores representados no planejamento quanto ao teor dos debates e construção das estratégias regionais.

Talvez pela demonstração e ou percepção do ponto de vista (empírico) sobre as demandas levantadas, talvez pelas discordantes proposições relacionadas, o debate, supõe-se, não ter sido de total consenso. A ponto de ter sido elaborado contemplando pontos essenciais para o desenvolvimento regional que foram percebidos em diferentes aspectos.

O sujeito de pesquisa 1, por exemplo, expôs que foram contemplados “[...] aspectos econômicos, sociais e de infraestrutura dentre outros”. Já, o sujeito de pesquisa 2 dita que foram contemplados “[...] a saúde, educação, infraestrutura e agropecuária”. O sujeito de pesquisa 3 declarou que foram contemplados logística e segurança porque as outras demandas eram pontuais em cada localidade; o sujeito de pesquisa 9 relacionou a sustentabilidade e a integração entre os municípios (gestão); e, o sujeito de pesquisa 10, infraestrutura, produto turístico e monitoramento. Mesmo tendo uma das melhores infraestruturas do Estado, este foi o ponto de consenso dos respondentes como demanda.

O que fica claro, objetivamente, é que não há conhecimento tácito sobre o processo, tendo como consequência as mais variadas concepções da participação e da importância da utilização do Corede como instância representativa regional na continuidade das participações, articulações e formação de parcerias defendidas por Becker e Bandeira (2003), necessárias para que se efetivem os resultados almejados no planejamento regional e demonstrando que o método utilizado não obteve consenso.

A ponto de se obter respostas divergentes também quanto à construção do planejamento estratégico regional: o sujeito de pesquisa 1 infere que “[...] poderia haver uma participação mais efetiva das secretarias de desenvolvimento municipais”; o sujeito de pesquisa 3 corrobora e acrescenta que “[...] primeiro deveria ter sido conduzido por técnicos independentes, que não tivessem relacionamentos com nenhuma entidade local e com metodologia amplamente divulgada”. E o sujeito de pesquisa 2 cita que “[...] “deveria ter sido diferente e seguido integralmente metodologia própria para a sua elaboração”. O sujeito de pesquisa 10 foi mais longe, expondo que o planejamento excluiu a comunidade do processo de construção, “[...] o que dificulta a hospitalidade e muitas vezes alijam esta de se beneficiar”.

E aqui, na identificação dos mecanismos, fica clara a concepção difusa sobre o planejamento estratégico e os instrumentos de participação utilizados nos mais variados momentos desde a consolidação de ideias à seleção das demandas que devem ser orientadas à execução:

Foi possível avaliar que conforme o sujeito de pesquisa 3 foi através de “[...] consulta pública - com poucos representantes, também, de acordo com a demanda; e votação da participação popular, que tem dois momentos: votação na internet e priorização individual de cada cidade, com público direcionado para os pleitos de seus articuladores”.

Já o sujeito de pesquisa 4, 6 e 9 expõem que foi através de audiências públicas.

O sujeito de pesquisa 2 explana que foi através de “[...] seminários; reuniões técnicas e palestras sobre temas e áreas específicas”. O sujeito de pesquisa 7 expõe que “[...] só soube da escolha das prioridades via assembleia municipal”. Ou seja, corroborando Moraes (2012) não há uma compreensão dos mecanismos e suas instrumentalizações para que a participação popular seja efetiva e saiba o seu papel em cada momento do planejamento.

4.3 Análise induzida dos Atores Sociais na construção do planejamento estratégico do COREDE Serra.

Na seção anterior, pode-se observar as respostas livres dos entrevistados, para as quais as percepções da construção do planejamento estratégico apontaram para opiniões às vezes dicotômicas, mas em certa consonância com o que apresenta-se nas respostas fechadas que induzem o respondente a um padrão capaz de ponderar as contrariedades apresentadas.

A Escala Likert é um tipo de escala de respostas psicométricas, propiciando ao respondente especificar seu nível de concordância com uma afirmação. Desta forma, a mesma

propiciou a pesquisadora analisar o nível de concordância para com as afirmativas, observando também as respostas dadas pelos sujeitos de pesquisa, quando da entrevista e questionário aberto na seção 4.2.

É conexo registrar que na seção 4.2 os entrevistados/questionados expuseram livremente suas opiniões, suas críticas, seus elogios, suas discordâncias e demais posicionamentos em relação a construção do planejamento estratégico no Corede Serra sobre o processo de articulação, mecanismos, inclusive incidindo sobre a validade das demandas como de participação popular.

Em contraponto, foi possível mensurar através do questionário fechado utilizando-se da Escala de Likert a percepção destes mesmos atores sociais sobre o mesmo processo de construção, democrática e participativa, do planejamento estratégico do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Serra e assim analisar o quão semelhante e ou divergente sejam para com as respostas abertas.

Neste sentido, analisando a classificação segundo a Escala Likert (Figura 3), com relação ao Quadro 7 correlacionando com o Gráfico 1 percebe-se que os valores correspondentes do conjunto, demonstram que todos os itens questionados mantiveram um padrão de nível 3.42, ou seja, bom e satisfatório.

Neste sentido cabe salientar que a amostra foi heterogênea promovendo um desvio padrão alto (conforme Quadro 7) e como consequência, uma variação do conjunto em torno da média.

Das 11 questões submetidas aos pesquisados, destaca-se o nível de transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região construídas através do planejamento estratégico que foi considerado bom (3,78); a convocação da comunidade a participar do processo do planejamento estratégico através de mídias diversas foi considerado 'bom' (3,67), e o planejamento estratégico foi concebido levando-se em consideração, a visão, a vocação e os valores da região, de forma satisfatória (3,67) como os maiores índices alcançados.

Tais índices demonstram que, primeiro: há o reconhecimento da lisura no processo; segundo: que há o reconhecimento que o processo teve publicidade devida; e, terceiro: que há concordância com a ideologia de crescimento e desenvolvimento regional, corroborando Gadotti (2014) quando explana que entre os princípios que norteiam a gestão democrática e participativa estão a transparência e a convocação da comunidade para participar do processo.

Quadro 7 - Análise dos atores sociais.

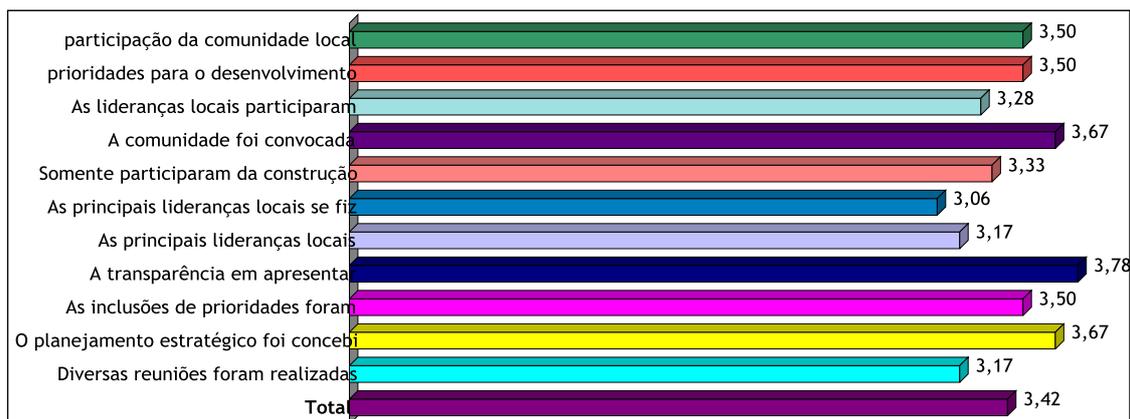
Tópicos	Valor médio	Valor mínimo	Valor máximo	Frequência	Desvio-padrão
Houve participação da comunidade local na formulação do planejamento estratégico	3,50	1	5	18	1,43
As necessidades e prioridades para o desenvolvimento local / regional foram contempladas no plano.	3,50	1	5	18	1,54
As lideranças locais participaram efetivamente quando da construção do planejamento estratégico, em todas as suas etapas.	3,28	1	5	18	1,41
A comunidade foi convocada a participar do processo de planejamento estratégico através de mídias diversas.	3,67	1	5	18	1,57
Somente participaram da construção do planejamento estratégico do Corede Serra as pessoas indicadas pelas entidades, instituições e sindicatos, COMUDES, entre outras.	3,33	1	5	18	1,57
As principais lideranças locais se fizeram presentes	3,06	1	5	18	1,55
As principais lideranças locais participaram ativamente do processo	3,17	1	5	18	1,30
A transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região construídas através do planejamento estratégico se fez presente ao longo do planejamento	3,78	1	5	18	1,52
As inclusões de prioridades foram debatidas amplamente	3,50	1	5	18	1,30
O planejamento estratégico foi concebido levando-se em consideração, a visão, a vocação e os valores da região	3,67	1	5	18	1,65
Diversas reuniões foram realizadas com grandes grupos para definições de prioridades da região	3,17	1	5	18	1,25
Conjunto	3,42	1	5		

Fonte: dados da pesquisa (2015) tabulados pelo *software* Sphnix.

Em verdade, todos os onze questionamentos obtiveram um grau maior que 3 (de bom para ótimo), demonstrando além do que já foi destacado, reconhecimento da participação da comunidade (3,50); as demandas foram atendidas (3,50); houve busca de consenso em ambiente participativo (3,50); reconheceu-se a participação das lideranças locais (3,28) e a quantidade de encontros capaz de esgotar os debates para fechamento das proposições (3,17).

Tais índices são dicotômicos às declarações individualizadas, mas se reconhece como preponderantes, visto que não se demonstra também unanimidade em nenhum dos questionamentos.

Há um estranhamento natural ao processo, com forças divergentes, sejam por motivos políticos, socioeconômicos e ou do teor do conhecimento que respalda mais uns que outros, tornando-se natural o enfrentamento até mesmo das tecnologias, soluções e instâncias utilizadas.

Gráfico 1 – Análise dos atores sociais - Escala Likert.

Fonte: dados da pesquisa (2015) tabulados pelo *software* Sphnix.

Percebe-se que nenhum dos sujeitos de pesquisa nega os procedimentos para uma gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico, e classificamos como ‘boa’.

Com relação a participação da comunidade local na formulação do planejamento estratégico, a percepção dos atores sociais respondentes foi de que a mesma foi a contento, assim como as necessidades e prioridades para o desenvolvimento local / regional foram, segundo os respondentes, contempladas no plano, porém verifica-se que o patamar de classificação na escala, de ambas as questões, foi considerado “bom” (a partir de 3) e não “ótimo” (5).

Já, a participação da comunidade foi boa (3,50) mas poderia ter havido maior adesão assim como com relação a contemplar as necessidades e prioridades para o desenvolvimento local / regional. Este item foi considerado bom (3,50), mas poderia ter ocorrido uma análise mais aprofundada sobre as necessidades e prioridades, pois conforme Avritzer (2011) esta participação social promove uma integração dos indivíduos nos diversos núcleos organizacionais da sociedade que discutem assuntos que são pertinentes ao ambiente social, sendo de extrema relevância para a construção de um processo de mudança, no caso, a construção do planejamento estratégico do Corede Serra.

Ainda, com relação aos debates sobre as inclusões de prioridades no planejamento estratégico, verifica-se que a classificação do questionamento foi considerado “bom”, ou seja, estas prioridades foram debatidas amplamente, observando o escalonamento que classifica a questão na Tabela 5 com valor médio de 3,50, mas com relação a este item, os respondentes também tiveram a percepção de que aconteceram reuniões para que ocorressem estes debates, sim, porém estas reuniões com grandes grupos para definições de prioridades da região poderiam ter sido realizadas em maior número, ampliando o respaldo democrático do

processo, corroborando com o posicionamento de Faria (2000) que vislumbra que através de mecanismos deliberativos que de fato se fundamenta a participação.

Salienta-se também que as principais lideranças locais se fizeram presentes, mas poderiam ter um grau maior de participação, pois figura esta representação com o valor médio mais baixo da Tabela 4: 3,06. Proporcionaria assim, uma participação mais ativa do processo de construção do planejamento estratégico, em todas as suas etapas.

Dentro da escala de classificação estes itens obtiverem o valor médio mais baixo dos questionamentos, respectivamente (3,06 e 3,17) denotando a percepção por parte dos atores sociais representativos de que neste quesito há de se haver uma acuidade maior por parte de lideranças locais e regionais.

Ainda, considerando o escalonamento da Likert, observa-se que com um dos maiores valores, 3.67, encontra-se na questão sobre o planejamento estratégico e sua concepção, levando-se em consideração, a visão, a vocação e os valores da região. Neste questionamento a percepção dos atores sociais representativos foi de que a observância que a concepção da visão, a vocação e os valores da região corresponde à vontade regional de desenvolvimento. Ainda neste mesmo patamar da escala, observa-se que a transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região também foi considerado de bom a ótimo com o valor médio de 3,78.

Assim pode-se dizer que a visão, a vocação e os valores da região foram itens de relevância abordados e respaldados, bem como a transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região.

Demonstrou-se também um valor médio relevante com relação a convocação da comunidade a participar do processo de planejamento estratégico através de mídias diversas. Nesse sentido percebe-se que a comunidade foi convocada a participar através de mídias diversas, alcançando um valor médio de 3.67, denotando que sim, houve a devida publicidade para o processo.

5 CONCLUSÃO

Compreender o jogo de interesses em um território como o do Corede Serra perpassa pela constituição das relações, pela base sociopolítica de sustentação do colegiado e dos resultados obtidos neste círculo de diferentes. E esta compreensão passa pela concepção de colegiado como fórum de debates, de entidade legalmente constituída, de recursos e de métodos escolhidos para o caminho mais adequado a toda comunidade serrana envolvida, resumido em um único documento: o planejamento estratégico regional do Corede Serra.

É neste documento que se centra todos os interesses deste tabuleiro, que clama valores sociais de justiça, políticas igualitárias, ambientalmente corretas e economicamente viáveis.

Mas não se pode esquecer que, desde as aclamações de Robespierre na Revolução Francesa, em 1789, passando por Marx transcorrendo sobre a importância dos movimentos sociais e inspirando a Revolução Russa, em 1919, além de Luther King, Mandela e Gandhi, que engendram-se em novas lutas de classes basilares de reconstrução constante de uma sociedade justa que vem alterando a geopolítica e a cultura mundial.

Movimentos ora pacíficos como o Diretas Já⁸, em 1985, no Brasil, ora violentos como a primavera árabe⁹, a partir de 2010 nos países árabes, ora disseminando informações sobre tecnologias sociais como no Fórum Social Mundial (FSM) respaldam o ímpeto nascido nas pequenas comunidades em buscar o bem-estar social. Ganha, inclusive, inúmeros idiomas de uma única vez, como no FSM, em 2003, em Porto Alegre, determinar a importância social “do Local para o Global”, fazendo a analogia da importância das culturas de cada território para toda rede global.

E é nas tecnologias sociais, enraizadas em instrumentos administrativos adaptados que se estabelecem os colegiados regionais que tentam se legitimar como representantes dos interesses de seus "associados" buscando um espaço global para o “seu” local, gerando inclusive planos de como agir ou comprometer as instâncias governamentais para atingir suas metas e objetivos, dadas como em benefício para a sociedade regional que representam.

Mas, olhando pelo contexto legal, outorgado pela Carta Maior que determina o pacto federativo formado por Governo Central (federal), Estados e Municípios, todos legitimados

⁸ Movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido em 1983-1984 (BAZAGA, 2013).

⁹ Revolução democrática árabe considerada a primeira grande onda de protestos democráticos do mundo árabe no século XXI (Farhat, 2014).

pelo voto direto, abre-se então a primeira lacuna para o reconhecimento popular da legitimidade dos recortes regionais.

Mesmo sendo instituídos formalmente por lei estadual, os COREDES compõem-se de indivíduos de forte conotação política (em um país que tem 35 partidos) que requer um entrosamento muito grande de alguém que já não é unanimidade eleita e que acorde com lideranças locais, tantas quantas existirem, as escolhas do que é pelo menos razoável para o benefício social da região, inclusive os interesses políticos locais.

Em busca da compreensão da legitimidade dada pela comunidade regional, através desta pesquisa buscou-se analisar e descrever a percepção dos atores sociais através da proposição da gestão democrática e participativa, quando da construção do planejamento estratégico regional no território do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul, bem como identificar os mecanismos de participação popular efetivamente utilizados.

E, nesta concepção, percebeu-se que a visão dos atores sociais é que tanto a construção como a gestão do planejamento estratégico se constitui, aparentemente, de forma verticalizada, preponderando um entendimento que as demandas locais não são originadas na base local, mas o Estado que busca construir as prioridades e as demandas, apresentando-as à sociedade, articuladas com grupos mobilizadores de reconhecimento social.

É intrigante este pensamento coletivo, inclusive no que tange a desmotivação para que indivíduos participem do processo e assim garantir que o trabalho proposto por um pequeno grupo de atores sociais, em geral oriundos da academia, que articulam, deliberam e propõe as demandas.

Mas, esta pesquisa demonstra que, mesmo orientado por grupos formados dentro da academia, a democracia e participação popular foi duvidada, mas demonstrada com parcimônia dos frios dados escalares nas perguntas induzidas de uma escala Likert, isenta, imparcial e transparente, respondendo assim, ao questionamento de: Como os atores sociais percebem a gestão democrática e participativa na construção do planejamento estratégico com o fim de promover o desenvolvimento do território no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul?

Os atores sociais representativos de instâncias, setores e arranjos produtivos reuniram-se através de fóruns, audiências e consultas públicas em procedimentos de consonância pública, além de seminários, reuniões técnicas e assembleias municipais em processo de compreensão e esclarecimento, mas, aparentemente, sempre em número menor de vezes do que o esperado pelo conjunto de atores respondentes em respostas livres. Porém, quando

enquadradas as respostas sem a fuga do livre contexto, foram tácitos em determinar que o processo se compôs em conformidade com a expectativa de criação de um plano regional.

Apesar de as médias na pesquisa Likert não serem consideradas, conforme a escala, como excelentes, se fez nítido e expressivo a preocupação quando da convocação da comunidade a participar do processo de planejamento estratégico através de mídias diversas e ao reunirem-se promoveram com transparência a apresentação dos objetivos, necessidades e prioridades da região enraizados na visão, vocação e valores determinados de forma participativa como norte para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Neste sentido cabe ressaltar que a convocação da comunidade para participar do processo, através de diversas mídias, foi eficaz e das lideranças locais em conteúdo para com os anseios populares, mesmo que reconhecidamente se demonstrou que também no COREDE há espaço de disputa política, econômica e social.

Como fatores limites desta pesquisa, encontrou-se a não resposta aos inúmeros questionários fechado e aberto/ entrevista semiestruturada encaminhados/solicitadas respectivamente a todos os atores sociais que compõem os seguimentos a) Sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais – ONG -, associações, entidades de classe), b) Poder público (Prefeituras, Órgãos estaduais), c) Instituições acadêmicas (públicas, comunitárias e privadas), d) Iniciativa privada (associações comerciais e industriais - ACI, Sindicato de empresas, Câmara de dirigentes lojistas - CDL) e e) Conselhos (municipais) do Conselho Regional de Desenvolvimento Serra, que compreendem o COREDE em estudo, que contribuíram, desta forma para dificultar e até mesmo modificar as ações previstas neste trabalho além de um fator preponderante que foi a questão político partidária quando da solicitação de entrevista pessoal.

Recobrando que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram criados pelo Estado com a finalidade de descentralizar a administração pública e de “[...] suprir a falta de articulação regional do Estado, constituindo-se, simultaneamente, em instrumentos de mobilização da sociedade, capazes de aprofundar a compreensão dos problemas regionais e em canais de comunicação com a administração pública” (BANDEIRA, 2000 p. 10), diga-se, então, que o COREDE Serra está cumprindo seu papel.

Mas, como todo o complexo sistema corediano, está fadado a uma afirmação parcial, particularizada e sustentada por entes, na maioria instituições de ensino superior, que despregam-se de valores diretos para utilizar do arranjo participativo como laboratório de suas pesquisas e afirmação profissional dos que ao tema se dedicam.

É impressão dada empiricamente pela observação das coordenações de todos os COREDES, sustentados na grande maioria por IES com dedicação de docentes-pesquisadores. Mas, agora respaldada pela inconstância das afirmações dos entes que participaram, avaliaram e apreciaram coletivamente, mas quando questionados individualmente, teceram críticas contundentes do quanto rejeitavam o que anteriormente afirmavam. É dicotômico. É jogo político. É essencialmente o que dita Maquiavelli (1515), em “O Príncipe”, descrevendo há exatos quinhentos anos que política, seja participativa ou opressiva e regulatória processa interesses, recompõe tabuleiros estratégicos e determina ações para que, supostamente, agradem a maioria pois assim salienta Raffestin (1993) que o território é um campo de poder, de produção a partir de um espaço trabalhado, amparada pelo espaço onde ocorrem as relações marcadas pelo poder

E nos COREDES, é uma troca entre governo, sociedade e academia? Não foi objeto desta pesquisa, mas ancora novas pesquisas que advém para além do debate da capacidade e integridade de realizar e gerenciar o plano regional de desenvolvimento, tão precípuo de uma entidade que determina esta constância em seu próprio nome.

A visão é dicotômica, respaldando na pesquisa ora demonstrada o esforço do COREDE em agregar entidades que cooperem para fortalecer o processo participativo e compromete-las com o interesse coletivo do desenvolvimento regional, mas há uma demonstração de afastamento do processo por parte de alguns atores sociais representativos, que compõem um corpo de lideranças fundamentais à construção de uma unidade regional e alcançar a possibilidade de escolhas e oportunidades resguardadas na liberdade defendida por Sen (2010) para otimização de contexto, estratégia e política do Desenvolvimento Regional como propõe Boisier (1996).

Percebe-se que tais atores identificam todo este esforço corediano num planejamento e implementação participativa, mas não se incluem e, além, criticam o processo dando margem para que outros atores assumam seus próprios interesses, inclusive o próprio governo quando impõe suas próprias demandas, como demonstrado na priorização de demandas da saúde, educação e segurança pública por meio do Programa de Participação Popular e Cidadã 2015 numa manobra da gestão pública em demonstrar que atende as vozes públicas e destina os recursos definidos legalmente para tais áreas.

No confronto dos valores sociopolíticos dos indivíduos para com o seu próprio interesse, observa-se que as afirmações coletivas soterram o individualismo. Resta saber, por quanto tempo na lógica corediana, já que em paralelo a sua própria constituição, os mesmos representados se avizinham e costumam com antagônicas forças aqui internas, novos recortes

regionais, como se apresentam para a regionalização da saúde (SUS), da integração nacional (mesorregiões), do turismo (regiões turísticas), da infraestrutura e tantas outras que recondicionam este tabuleiro de interesses regionais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Breve visão histórica sobre o planejamento no Brasil*. 2005. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1369PlanejBr1946-2005.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- ANDRADE, Nilton de Aquino. *Planejamento governamental para municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual*. – 5. Ed. – 2. reimpressão- São Paulo: Atlas, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. 2011. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929_em_21_06_2011_15_48_32.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.
- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. São Paulo: Globo, 1999.
- BANDEIRA, P. S. *Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDES do Rio Grande do Sul*. In: I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 22-25, Ago. 2007.
- BARÉA, Neiva M. M. dos S.; MIORIN, Vera Maria Favila. *Desenvolvimento: das dimensões teóricas do conhecimento à geografia rural*. In: 4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa - ENGRUP. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.geografia.ffe.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%204%C2%BAENGRUP/trabalhos/barea_e_miorim.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- BAZAGA, Rochelle Gutierrez. *As “Diretas Já”: uma análise sobre o impacto da campanha no processo de transição política brasileira*. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364952315_ARQUIVO_ARTIGOANPUH_1_.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2015.
- BECKER, D. F. *A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional*. In: BECKER, D. F. e WITTMANN, m. I. (Org.). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.
- BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. In: SCHNEIDER, Flávio Miguel, LÜBECK, Elisa. (Org.), *Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul*. Santa Maria: Pallotti, 2003.
- BOISIER, S. *Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político*. *Planejamento e Políticas Públicas*. Distrito Federal, n. 13, jun. 1996.
- BONAVIDES, Paulo. *Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional da História: figuras do passado e do presente*. São Paulo: Malheiros, 2002.

BORBA, Davis Emanuel Jardim. et al. *Clusters – Organizações para o Desenvolvimento Regional: Análise de um Cluster Turístico para Ouro Preto*. Revista Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia de Produção. n. 3 p. 54 – 68, out. 2004. Disponível em: <http://www.revista-ped.unifei.edu.br/documentos/V02N02/n3_art05.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal*. Brasília, DF: IICA, 1999.

BRASIL. *Artigo 204 da Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10650852/artigo-204-da-constituicao-federal-de-1988#>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. *Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/Con1988br.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. *Decreto nº 45.436, de 09 de janeiro de 2008*. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.436.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. *Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994*. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439>. Acesso em: 08 ago. 2015.

_____. *Decreto nº 8.243, de 23 de Maio de 2014*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. *Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994*. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439>. Acesso em: 03 ago. 2015.

_____. *Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994*. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. *Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Mecanismos de Participação Popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BUARQUE, S.C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: MEPF, 1999.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. *COREDES: estruturação, articulações intra e inter-regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas*. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

CHIES, José Bruno; SILVA, Roselani Sodrê da. *Plano estratégico de desenvolvimento da região sul*. Rio Grande do Sul: Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul, 2010.

COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. (Org.) *PRÓ-RS IV: Propostas Estratégicas para o Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande Do Sul 2011-2014*. Passo Fundo: Passografic, 2010.

COLISTETE, Renato Perim. *O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. Estudos Avançados*. vol.15, n.41, p. 21-34, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 28 set. 2015.

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. *PRO RS II: Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

DALLARI, D. de A. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

DUTRA, Olívio. *O Orçamento Participativo deu vez e voz para quem até então não tinha tido vez nem voz*. 2014. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/o-orcamento-participativo-deu-vez-e-voz-para-quem-ate-entao-nao-tinha-tido-vez-e-voz-diz-olivio-dutra-na-14-a-conferencia-da-oidp/>> Acesso em: 18 out. 2015.

EVANS, Peter B. *Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa*. Economia Contemporânea. n.4, jul-dez, 1998.

FARHAT, José. Primavera Árabe: *um processo em andamento*. Disponível em: <<http://www.icarabe.org/artigos/primavera-arabe-um-processo-em-andamento>> Acesso em: 01 dez. 2015.

FARIA, Cláudia Feres. *Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Lua Nova – Revista de Cultura e Política nº 50 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *Movimentos socioterritoriais e movimentos sócioespaciais*. Observatório Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/nera/projetos/relatório_nino2.pdf>. Acesso em: 27 maio 2015.

FERRAZ, J. C., CROCCO, M., Elias, L. A. *Apresentação. In: Liberalização Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Futura, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000137&pid=S0101-3157201100040000100022&lng=en>. Acesso em: 09 out. 2015.

FREITAS, José de. *Que são e para que servem os Conselhos Municipais*. 2011. Disponível em: <<http://www.revistaopiniao.com/destaques/o-que-sao-e-para-que-servem-os-conselhos-municipais.html>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA FEE. *COREDES*. 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/COREDES/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA FEE. 2015. *COREDES*. 2015. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/COREDES/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GADOTTI, Moacir. *Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional*. São Paulo: Atlas, 2014.

- GOETTEMS, Fernando. *COREDES reivindicam 2% do orçamento estadual para a Participação Popular e Cidadã*. *Jornal das Missões*. 2012. Disponível em: <<http://www.jornaldasmissoes.com.br/noticias/politica/id/2270/COREDES-reivindicam-2-do-orcamento-estadual-para-a.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Instrumentos legais para a prática da cidadania no Brasil: voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular*. São Leopoldo: Estudos Jurídicos, v. 35, n. 94, 2002.
- GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GÜELL, José M. F. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- GUTTMANN, A.; THOMPSON, D. *O que significa democracia deliberativa*. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- KAUFMAN, J. L. e JACOBS, H. M. A. *Public Planning Perspective On Strategic Planning*. In: CAMPBELL, S. e FAINSTEIN, S. *Readings in planning theory*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1997.
- KOTLER, Philip. *Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- LOPES, Rodrigo. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Democracia deliberativa, pobreza e participação política*. *Política e Sociedade*, n. 11, 2007.
- MAQUIAVELLI, Niccolò. *O Príncipe*. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>> Acesso em: 01 dez. 2015.
- MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- _____. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. *ABC do SUS Doutrinas e Princípios*. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/smsa/bibliografia/abc_do_sus_doutrinas_e_principios.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – PAC. *Sobre o PAC*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 22 set. 2015.
- MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce, LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MONTESQUIEU, Charles L. S. Baron de. *Do espírito das leis*. Os Pensadores. 3. ed., São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MORAIS, Roberto Tadeu Ramos. *Planejamento estratégico: um bem ou mal necessário?* 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 2005.

_____. *Gestão democrática como instrumento de planejamento Estratégico regional: estudo das experiências no conselho Regional de desenvolvimento Paranhana encosta da serra*. Teses de Doutorado. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2012. Disponível em: <<http://btd.unisc.br/Teses/RobertoTadeuMorais.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

NOGUEIRA, T.; PINHO, P. *Desenvolvimento Ambientalmente Sustentável: Perspectivas Teóricas sobre a Contribuição do Planejamento Territorial e da Avaliação Ambiental: Apontamentos da Disciplina de Legislação e Administração do Ambiente*, Universidade de Aveiro, Aveiro. 1997.

NORTH, D. C. *Estructura y cambio en la historia económica*. 2. ed. Madrid: Alianza, 1994.

OBSERVATÓRIO DE GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA. *Gestão Orçamentária Participativa*. Disponível em: <<http://ogpp.gid-ufs.org/glossario/gestao-orcamentaria-participativa/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

PAIVA, C. Águedo. *O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável?* In: TARGA, Luiz Roberto; HERRLEIN JR., Ronaldo; MERTZ, Marli Marlene (Org.). *Jornadas de economia regional comparada*. Porto Alegre: PUCRS, 2005.

PFEIFFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000.

PIRES, R. e VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais*. São Paulo: Atlas, 2012

PORTAL DA TRANSPARENCIA. *Fundos Municipais. 2015*. Disponível em: <http://deolhonodinhelopublico.jundiai.sp.gov.br/sitetranspV2/portal.nsf/V03.02/esq_fundos_municipais?OpenDocument>. Acesso em: 01 nov. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Histórico do Orçamento Participativo*. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

PRO-RS IV. *Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014)* / Organização: João Gilberto Lucas Coelho, Paulo Afonso Frizzo, Valéria Marcondes; COREDE-RS. Passo Fundo: Passografic, 2010.

PRODANOV, Cleber C.; FREITAS, Ernani C. *Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Novo Hamburgo: Feevale, 2009.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAHNEMA, M. Participação. In.: SACHS, W. *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento do poder*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

REZENDE, D. A. *Planejamento estratégico para organizações públicas e privadas: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios*. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. *Artigo 167 e 168 Constituição do Estado do RGS*. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=dqD9RmsBuJs%3d&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. *Artigo 55 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=jOK8zfzBfbE%3D&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 16 jul. 2015.

_____. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequence=4>. Acesso em: 02 ago. 2015.

ROUSSEAU, J. J. *Do contrato social*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTIN, Janaína R. FINAMORE, Eduardo B. *A gestão democrática municipal e o papel dos conselhos em Passo Fundo. História: debates e tendências*. v.7, nº 2, jul./dez, 2007.

SANTOS, Milton. *Metamorfozes do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial*. Território n. 6. Rio de Janeiro: UFRJ/Garamond, 1999.

_____. Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *Democracia e Governo Local: Dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000. Disponível em <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12494_Cached.pdf>. Acesso em: 24 out. 2015.

SCHINDLER, Eduardo. PRÁ, Jussara Reis. *Políticas Públicas de Gênero*. 2013. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st08-trab-aceito-0595-14.pdf>>. Acesso em 20 out. 2015.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/wpcontent/uploads/2013/01/Capitalismo-socialismo-e-democracia-Joseph-A.-Schumpeter.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

_____. *Teoria do desenvolvimento econômico*. 2. ed. - São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL- SEPLAN. *Plano Plurianual 2008-2011*. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/2965/Plano-Plurianual-2008-2011>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG. *Gestão Territorial*. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>> Acesso em: 21 nov. 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SIEDENBERG, Dieter R. *Orientações para o processo de Planejamento Estratégico Regional dos COREDES-RS*. Dieter R. Siedenberg (Org.). Ijuí: Unijui. 2009.

SOUZA, M. L.; RODRIGUES, G. B. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004. 136 p.: in il. Coleção Paradidáticos; Série sociedade, espaço e tempo.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2009.

TEIXEIRA, A. C. C.; MORONI, J. A.; MARX, V. *Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente*. In: Serafim, L.; Moroni, J. A.. (Org.). *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Instituto Polis, Inesc, 2009, v. , p. 81-97.

THEIS, I. M. et al. *Desenvolvimento, meio ambiente, território: qual sustentabilidade? Desenvolvimento em Questão*. Ijuí: Unijui, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLEJO, Luiz Renato. *Unidades de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/download/.../86>>. Acesso em: 25 set. 2015.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: FEE, 2001.

ZAPATA, Tânia. *Gestão participativa para o desenvolvimento local: Concepção e Metodologia*. Recife: IADH, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA



FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA – RS
CURSO: Mestrado em Desenvolvimento Regional

Informações para o (a) participante voluntário(a):

Você está convidado (a) a responder a este questionário que faz parte da coleta de dados do estudo intitulado “A percepção dos atores sociais na gestão democrática do planejamento estratégico regional no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul” sob responsabilidade da pesquisadora Beatriz Barreto Machado Athanasio, com a orientação do Professor Dr. Roberto Tadeu Ramos Moraes.

Caso você **CONCORDE** em participar da **Pesquisa**, leia com atenção os seguintes pontos:

- a) Você é livre para, a qualquer momento, recusar-se a responder às perguntas que lhe ocasionem constrangimento de qualquer natureza;
- b) Você pode deixar de participar da pesquisa e não precisa apresentar justificativas para isso;
- c) Sua identidade será mantida em sigilo e os dados tabulados de forma consolidada;
- d) Caso você queira, poderá ser informado (a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, independentemente do fato de mudar seu consentimento em participar da pesquisa.

APÊNDICE A – ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

1- Idade: _____

2 - Sexo:

F () M ()

3 - Qual setor/entidade/instituição você representa?

4 - Partindo-se da premissa de que a efetiva participação dos atores sociais se faz essencial quando do desenvolvimento e construção do planejamento estratégico, como foi sua participação neste processo?

5 - Quando da elaboração deste planejamento estratégico, que outros atores, entidades, instituições é de seu conhecimento que se fizeram participantes ativos?

6 - Na sua percepção e considerando essencial a participação efetiva dos atores sociais no planejamento estratégico, explicita as razões para que outros atores, entidades e instituições não se fizessem participativos?

7 - As prioridades locais e regionais se fazem de suma importância quando da construção do planejamento estratégico, visando desenvolvimento regional. Desta forma, no planejamento estratégico do Corede Serra, as necessidades locais/ regionais foram compreendidas e refletem de fato a realidade local/regional? Observando por esta óptica, quais as necessidades, na sua opinião, quando da construção do planejamento estratégico, não foram contempladas? Por quê?

8 - Na sua percepção quando da elaboração do planejamento estratégico do Corede Serra com relação aos objetivos, visando olhar necessidades e prioridades, como se desenvolveu este processo?

9 - Quando do processo de planejamento estratégico sabe-se que se insurgem vários questionamentos e dúvidas quando da inclusão ou exclusão de necessidades/prioridades local/regional. Neste sentido, como se articulou a tomada de decisão?

10 - Houve participação efetiva de lideranças políticas: municipais, estaduais e federais ou representantes indiretos destes, nas definições sobre as questões abordadas quando da construção do planejamento estratégico do Corede Serra? Descreva.

11 - Os COMUDES, quando da construção do planejamento estratégico, tiveram participação efetiva em todas as partes do processo?

12 - Com relação à matriz SWOT ou FOFA, os macro-objetivos (programas, projetos e ações para o desenvolvimento da região) e as definições dos referenciais estratégicos (visão, vocação e valores) de cada região, foram discutidos e elaborados conjuntamente com:

- a) técnicos
- b) representantes do governo
- c) instituições públicas e privadas
- d) sociedade civil
- e) outros

Descreva, observando a participação dos atores sociais a, b, c, d; e e.

13 - Na sua visão, o planejamento estratégico, da forma como foi elaborado, contemplou quais pontos essenciais para o desenvolvimento regional?

14 - Na sua percepção a forma como foi conduzido a construção do planejamento estratégico regional do Corede Serra poderia ter sido diferente? Explícite.

15 - Quais os mecanismos de participação popular (seminários, oficinas, audiências públicas, entre outros espaços) foram/são utilizados para promover a articulação dos atores sociais, aqui inclui-se sociedade civil, quando da formulação de objetivos, prioridades e necessidades locais e regionais na construção do planejamento estratégico?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO FECHADO

FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA – RS
CURSO: Mestrado em Desenvolvimento Regional



Informações para o (a) participante voluntário(a):

Você está convidado (a) a responder a este questionário que faz parte da coleta de dados do estudo intitulado “A percepção dos atores sociais na gestão democrática do planejamento estratégico regional no Conselho Regional de Desenvolvimento Serra do Rio Grande do Sul” sob responsabilidade da pesquisadora Beatriz Barreto Machado Athanásio, com a orientação do Professor Dr. Roberto Tadeu Ramos Morais.

Caso você **CONCORDE** em participar da **Pesquisa**, leia com atenção os seguintes pontos:

- a) Você é livre para, a qualquer momento, recusar-se a responder às perguntas que lhe ocasionem constrangimento de qualquer natureza;
- b) Você pode deixar de participar da pesquisa e não precisa apresentar justificativas para isso;
- c) Sua identidade será mantida em sigilo e os dados tabulados de forma consolidada;
- d) Caso você queira, poderá ser informado (a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, independentemente do fato de mudar seu consentimento em participar da pesquisa.

APENDICE B - QUESTIONÁRIO FECHADO

Nesta etapa do questionário, será definido o nível de concordância em relação às afirmações abaixo, portanto marque com um **X** apenas uma opção de resposta.

QUESTÕES	Discordo	Discordo parcialmente	Indiferente	Concordo parcialmente	Concordo
1.Houve participação da comunidade local na formulação do planejamento estratégico.					
2.As necessidades e prioridades para o desenvolvimento local / regional foram contempladas no plano.					
3.As lideranças locais participaram efetivamente quando da construção do planejamento estratégico, em todas as suas etapas.					
4.A comunidade foi convocada a participar do processo de planejamento estratégico através de mídias diversas.					
5.Somente participaram da construção do planejamento estratégico do Corede Serra as pessoas indicadas pelas entidades, instituições e sindicatos, COMUDES, entre outras.					
6.As principais lideranças locais se fizeram presentes.					
7.As principais lideranças locais participaram ativamente do processo.					
8.A transparência em apresentar os objetivos, as necessidades e prioridades da região construída através do planejamento estratégico se fizeram presente ao longo do planejamento.					
9.As inclusões de prioridades foram debatidas amplamente.					
10.O planejamento estratégico foi concebido levando-se em consideração, a visão, a vocação e os valores da região.					
11.Diversas reuniões foram realizadas com grandes grupos para definições de prioridades da região.					

ANEXOS

ANEXO A



Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Sistema LEGIS - Texto da Norma

LEI: 10.283

LEI Nº 10.283, DE 17 DE OUTUBRO DE 1994.

Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Ficam criados os Conselhos Regionais desenvolvimento, observado o disposto nesta Lei.

Art. 2º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição eqüitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.

Art. 3º - Compete aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;

II - elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;

III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;

IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;

V - orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;

VI - respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Art. 4º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento terão a seguinte estrutura básica:

I - Assembléia Geral Regional;

II - Conselho de Representantes;

III - Diretoria Executiva;

IV - Comissões Setoriais.

Parágrafo único - Cada Conselho Regional de Desenvolvimento elaborará o seu Regimento Interno, estabelecendo sua composição, formas de deliberação, representação e participação, observadas as normas desta Lei.

Art. 5º - À Assembléia Geral Regional, órgão máximo de deliberação do Conselho Regional de Desenvolvimento, será composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores.

Parágrafo único - compete à Assembléia Geral Regional:

I - eleger a Diretoria Executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo, com mandato de dois anos;

II - definir a composição do Conselho de Representantes e eleger seus membros efetivos e suplentes a cada dois anos;

III - aprovar e alterar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento;

IV - apreciar e deliberar sobre o relatório anual do Conselho de Representantes;

V - apreciar e aprovar as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no art. 149 da Constituição do Estado;

VI - deliberar sobre outros assuntos de interesse da região.

Art. 6º - Ao Conselho de Representantes, órgão executivo e deliberativo de primeira instância do Conselho Regional de Desenvolvimento, compete, em especial:

I - formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, a serem submetidas à Assembléia Geral Regional;

II - promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais;

III - promover a articulação do Conselho Regional de Desenvolvimento com os órgãos do Governo Estadual e Federal com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região;

IV - elaborar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento e as propostas a que se refere o parágrafo único, inciso V, do artigo anterior.

Art. 7º - À Diretoria Executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento, além das funções executivas e de apoio administrativo, caberá dirigir a Assembléia Geral Regional e o Conselho de Representantes.

Art. 8º - As Comissões Setoriais serão criadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento para tratar de temas específicos, assegurada a participação dos representantes dos órgãos estaduais pertinentes.

Art. 9º - A participação nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento é considerada função pública relevante, vedada qualquer remuneração.

Art. 10 - O Orçamento do Estado consignará, através de dotação específica, recursos para a manutenção das atividades dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Art. 11 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, e definirá a abrangência territorial de cada Conselho Regional de Desenvolvimento, enumerando os municípios participantes de cada um.

Art. 12 - Fica assegurada a representação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no órgão a que se refere o art. 167 da Constituição do Estado.

Art. 13 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14 - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 17 de outubro de 1994.

FIM DO DOCUMENTO.

ANEXO B

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO
DECRETO Nº 35.764, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1994.

Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs. O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, inciso V, da Constituição do Estado, DECRETA: Art. 1º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, pessoas jurídicas de direito privado, organizar-se-ão sob a forma de associações civis, sem fins lucrativos, tendo cada qual a seguinte denominação e abrangência territorial: I - ALTO JACUÍ Alto Alegre, Campos Borges, Colorado, Cruz Alta, Espumoso, Fortaleza dos Valos, Ibirapuitã, Ibirubá, Lagoa dos Três Cantos, Mormaço, Não-Me-Toque, Quinze de Novembro, Saldanha Marinho, Salto do Jacuí, Santa Bárbara do Sul, Selbach, Tapera e Victor Graeff. II - CAMPANHA Bagé, Caçapava do Sul, Candiota, Dom Pedrito, Hulha Negra e Lavras do Sul. III - CENTRAL Agudo, Cacequi, Cachoeira do Sul, Cerro Branco, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ivorá, Jaguari, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Seca, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São João do Polesine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Tupanciretã e Vila Nova do Sul. IV - CENTRO-SUL Arambaré, Arroio dos Ratos, Barão do Triunfo, Barra do Ribeiro, Butiá, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Charqueadas, Dom Feliciano, Mariana Pimentel, Minas do Leão, São Jerônimo, Sentinela do Sul, Sertão Santana e Tapes. V - FRONTEIRA NOROESTE Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido de Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi. VI - FRONTEIRA-OESTE Alegrete, Itaqui, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. VII - HORTÊNSIAS Bom Jesus, Cambará do Sul, Canela, Gramado, Jaquirana, Nova Petrópolis, São Francisco de Paula e São José dos Ausentes. VIII - LITORAL Arroio do Sal, Capão da Canoa, Cidreira, Imbé, Maquiné, Morrinhos do Sul, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Santo Antônio da Patrulha, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá. IX - MÉDIO ALTO URUGUAI Alpestre, Ametista do Sul, Boa Vista das Missões, Caiçara, Cerro Grande, Dois Irmãos das Missões, Engenho Velho, Erval Seco, Frederico Westphalen, Gramado dos Loureiros, Iraí, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Nonoai, Novo Tirandentes, Palmitinho, Pinhal, Pinheirinho do Vale, Planalto, Rio dos Índios, Rodeio Bonito, Sagrada Família, Seberí, Taquaraçu do Sul, Três Palmeiras, Trindade do Sul, Vicente Dutra e Vista Alegre. X - MISSÕES Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de

Novembro, Entre Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Itacurubi, Pirapó, Porto Xavier, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá e Vitória das Missões. XI - NORDESTE André da Rocha, Barracão, Cacique Doble, Caseiros, Charrua, Esmeralda, Ibiaçá, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Machadinho, Maximiliano de Almeida, Paim Filho, Sananduva, Santo Expedito do Sul, São João da Urtiga, São José do Ouro, Tupanci do Sul e Vacaria. XII - NOROESTE COLONIAL Ajuricaba, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Jóia, Miraguaí, Panambi, Pejuçara, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha. XIII - NORTE Aratiba, Áurea, Barão do Cotegipe, Barra do Rio Azul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Entre Rios do Sul, Erebangó, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Ponte Preta, São Valetim, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos. XIV - PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA Igrejinha, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Parobé, Picada Café, Presidente Lucena, Riozinho, Rolante, Santa Maria do Herval, Taquara e Três Coroas. XV - PRODUÇÃO Água Santa, Barra Funda, Carazinho, Casca, Camargo, Chapada, Ciríaco, Constantina, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Marau, Mato Castelhana, Muliterno, Nicolau Vergueiro, Nova Alvorada, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Palmeira das Missões, Passo Fundo, Pontão, Ronda Alta, Rondinha, Santo Antônio do Palma, Santo Antônio do Planalto, São Domingos do Sul, São José das Missões, Sarandi, Sertão, Soledade, Tapejara, Vanini e Vila Maria, XVI - SERRA Antônio Prado, Bento Gonçalves, Campestre da Serra, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Cotiporã, Fagundes Varela, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guabiju, Guaporé, Ipê, Montauri, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Pádua, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Paraí, Protásio Alves, Santa Tereza, São Jorge, São Marcos, São Valentim do Sul, Serafina Corrêa, União da Serra, Veranópolis, Vila Flores e Vista Alegre do Prata. XVII - SUL Amaral Ferrador, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cristal, Erval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santana da Boa Vista, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares. XVIII - VALE DO CAÍ Alto Feliz, Barão, Bom Princípio, Brochier, Capela de Santana, Feliz, Harmonia, Linha Nova, Maratá, Montenegro, Pareci Novo, Salvador do Sul, São José do Hortêncio, São Pedro da Serra, São Sebastião do Caí, São Vendelino, Tupandi e Vale Real. XIX - VALE DO RIO DOS SINOS Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul. XX - VALE DO RIO PARDO Arroio do Tigre, Barros Cassal,

Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Gramado, Xavier, Ibarama, Lagoão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Venâncio Aires e Vera Cruz. XXI - VALE DO TAQUARI Anta Gorda, Arroio do Meio, Arvorezinha, Bom Retiro do Sul, Capitão, Colinas, Cruzeiro do Sul, Dois Lajeados, Encantado, Estrela, Fontoura Xavier, Ilópolis, Imigrante, Itapuca, Lajeado, Mato Leitão, Muçum, Nova Brésia, Paverama, Poço das Antas, Pouso Novo, Progresso, Putinga, Relvado, Roca Sales, Santa Clara do Sul, São José do Herval, Sério, Taquari, Teutônia e Travesseiro. Parágrafo único - Os Municípios que se emanciparam a partir da data de publicação deste Decreto integrarão o CRD a que pertencer o Município de origem, salvo aquele que for limítrofe a outro Conselho, caso em que poderá optar por este, com a aprovação da Câmara de Vereadores. Art. 2º - É permitida a fusão de CRDs, desde que aprovada pelas respectivas Assembléias Gerais Regionais, neste caso, deverá haver a formação de nova Assembléia Geral Regional. Art. 3º - É permitido o desmembramento de CRDs, desde que seja mantido o princípio da contigüidade territorial e as características geográficas, culturais, econômicas e sociais o justifiquem, e que: I - seja proposto pelas Câmaras de Vereadores dos Municípios ou por membros do Conselho de Representantes; II - seja decidido pela Assembléia Geral Regional, cujo quorum de deliberação deverá ser o da maioria absoluta de seus membros. Parágrafo único - Nas hipóteses previstas no inciso I (primeiro), a proposição deverá resultar de deliberação da maioria absoluta dos integrantes da Câmara de Vereadores ou por, no mínimo, um terço dos membros do Conselho de Representantes, devendo ser encaminhado à Presidência do CRD. Art. 4º - Caberá ao Poder Executivo estadual convocar a Assembléia de constituição de cada CRD, da qual participarão: I) os Prefeitos Municipais e Presidentes das Câmaras de Vereadores, como representantes dos poderes públicos da região; II) os Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na região; III) um representante de cada instituição de ensino superior da região; e, IV) um delegado ou seu suplente, com o representante de cada segmento organizado da sociedade civil, eleito e devidamente credenciado, por Município. Parágrafo único - Entende-se por organizado aquele segmento representado por entidades, tais como, associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por Lei. Art. 5º - Os mandatos dos membros da Assembléia Geral Regional terão a duração de dois anos, permitida a reeleição. Art. 6º - O Conselho de Representantes será eleito pela Assembléia Geral Regional, sendo considerados membros natos os Deputados Estaduais e Federais com domicílio na região. Parágrafo 1º - Os diretores e os membros do Conselho de Representantes terão mandato de dois anos, permitida a recondução, ressalvados os membros natos. Parágrafo 2º - Na constituição dos Conselhos de Representantes deverá ser garantida a representatividade de todos os segmentos organizados da sociedade civil, dos poderes públicos da região e das instituições de ensino superior, de forma equilibrada e proporcional à composição da Assembléia, assegurada também a paridade

entre trabalhadores e empregadores. Art. 7º - O Conselho de Representantes criará como órgãos técnicos, Comissões Setoriais, em função de áreas que mereçam atenção específica. Parágrafo 1º - Compete às Comissões Setoriais: I - assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações e decisões; II - estudar e dimensionar os problemas regionais; III - elaborar programas e projetos regionais. Parágrafo 2º - As Comissões Setoriais serão compostas por pessoas, cuja formação ou área de atuação correspondam à da Comissão, além dos representantes dos órgãos estaduais e municipais existentes na região. Art. 8º - O Poder Executivo incluirá no Orçamento do Estado dotação específica para o custeio dos CRDs, sendo sua distribuição efetuada mediante a adoção dos seguintes critérios: 1/3 (um terço), para cada CRD, 1/3 (um terço) levando-se em consideração a área territorial do CRD e 1/3 (um terço) pelo número de municípios integrantes do CRD. Parágrafo 1º - Os recursos de que trata este artigo serão creditados, na forma de duodécimos, em conta corrente do Banrisul, aberta pelo CRD, no Município que o estiver sediando. Parágrafo 2º - Somente serão permitidas despesas com material de consumo, tais como, impressos e materiais de expediente, com comunicação (correio, telefone, fax) e com transporte de pessoas no território do Estado do Rio Grande do Sul. Parágrafo 3º - Caberá ao tesoureiro do CRD, conjuntamente com o Presidente, a gerência dos recursos recebidos e sua prestação de contas, anualmente, junto à unidade orçamentária de origem. Art. 9º - Os CRDs poderão constituir fundos regionais de desenvolvimento, com base em recursos dos Municípios e instituições privadas da região, com a finalidade de investir, isoladamente ou em parceria com o Governo do Estado, em projetos de interesse da região. Art. 10 - Cada Conselho Regional de Desenvolvimento far-se-á representar no órgão previsto no artigo 167 da Constituição do Estado, com direito a voz e voto, pelo seu Presidente ou seu substituto legal, eleito para tal fim, pelo Conselho de Representantes. Art. 11 - Os CRDs deverão se constituir e elaborar o seu Regimento Interno no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação deste Decreto. Art. 12 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Art. 13 - Revogam-se as disposições em contrário. PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 28 de dezembro de 1994.

ANEXO C



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, **caput**, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no **caput** elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social.

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único. A Secretaria-Geral da Presidência da República publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS.

Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República:

- I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos neste Decreto;
- IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e
- V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação.

Art. 9º Fica instituído o Comitê Governamental de Participação Social - CGPS, para assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República no monitoramento e na implementação da PNPS e na coordenação do SNPS.

§ 1º O CGPS será coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que dará o suporte técnico-administrativo para seu funcionamento.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre seu funcionamento.

Art.10. Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;
- II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;
- V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;
- VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e
- VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 11. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;
- II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e
- V - publicidade de seus atos.

Art. 12. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;

II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;

IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;

V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;

VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;

VII - publicidade de seus resultados;

VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e

IX - indicação da periodicidade de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências nacionais serão convocadas por ato normativo específico, ouvido o CGPS sobre a pertinência de sua realização.

Art. 13. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, caput, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013.

Art. 14. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - participação das partes afetadas;

II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Parágrafo único. As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Art. 15. Os fóruns interconselhos devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;

II - definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;

III - produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e

IV - publicidade das conclusões.

Art. 16. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

III - sistematização das contribuições recebidas;

IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e

V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;

III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;

IV - sistematização das contribuições recebidas;

V - publicidade de seus resultados; e

VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 18. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;

III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;

IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;

V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;

VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;

VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;

IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e

XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Art. 19. Fica instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

§ 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, sendo convidados os Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

§ 2º Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República disporá sobre as competências específicas, o funcionamento e a criação de subgrupos da instância prevista no **caput**.

Art. 20. As agências reguladoras observarão, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto neste Decreto, no que couber.

Art. 21. Compete à Casa Civil da Presidência da República decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social nos termos do art. 34, **caput**, inciso II, do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de maio de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF

Miriam Belchior

Gilberto Carvalho

Jorge Hage Sobrinho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.5.2014

*

ANEXO D



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998.

Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Art. 4º A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas.

§ 1º Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial prevista no *caput*, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar referido no parágrafo anterior compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas.

§ 3º Na oportunidade prevista no parágrafo anterior, as respectivas Assembléias Legislativas opinarão, sem caráter vinculativo, sobre a matéria, e fornecerão ao Congresso Nacional os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada.

§ 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Art. 5º O plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual.

Art. 6º Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

Art. 7º Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4º e 5º entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada.

Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

- I – fixar a data da consulta popular;
- II – tornar pública a cédula respectiva;
- III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;
- IV – assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Art. 9º Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado.

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

Art. 12. A tramitação dos projetos de plebiscito e referendo obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Renan Calheiros

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 19.11.1998